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 двадцатый

Босния и Герцеговина
Марокко
Монголия

Москва
2025

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 обучению организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, повышению правовой культуры избирателей в Российской Федерации на 2025 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2024 года № 191/1497-8.

Авторы:
В.А. Ачкасов, М.С. Головин — раздел о Боснии и Герцеговине;
А.Н. Бурова — раздел о Марокко;
П.Н. Дудин — раздел о Монголии.

Научный редактор — доктор юридических наук *А.А. Автономов*
Рецензент — доктор юридических наук *В.И. Лысенко*

С56 **Современные избирательные системы. Вып. 20: Босния и Герцеговина, Марокко, Монголия** / В.А. Ачкасов, А.Н. Бурова, М.С. Головин, П.Н. Дудин; науч. ред. А.А. Автономов. — М.: РЦОИТ, 2025. — 560 с.
ISBN 978-5-93639-102-6

В работе исследуются избирательные системы Боснии и Герцеговины, Марокко и Монголии — 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 978-5-93639-102-6 © РЦОИТ при ЦИК России, 2025

Оглавление

Избирательная система Боснии и Герцеговины

Введение 9
Глава I. История государственности Боснии и Герцеговины....13
Глава II. Основы государственного устройства, политической системы и институты «внешнего управления»....28
§ 1. Общефедеральные органы государственной власти 37
§ 2. Институт Высокого представителя ООН 49
§ 3. Органы государственной власти Федерации Боснии и Герцеговины 56
§ 4. Органы государственной власти Республики Сербской....57
Глава III. Партии и партийная система Боснии и Герцеговины 59
Глава IV. Правовое регулирование избирательных процессов 65
Глава V. Система избирательных органов Боснии и Герцеговины 75
Глава VI. Избирательный корпус Боснии и Герцеговины 80
§ 1. Ограничения активного избирательного права....81
§ 2. Проблемы обеспечения пассивного избирательного права 84
Глава VII. Особенности избирательного законодательства Боснии и Герцеговины 92
§ 1. Регистрация избирателей, составление списков, численность избирателей....92
§ 2. Определение избирательных округов, образование избирательных участков....97
§ 3. Порядок выдвижения кандидатов, списки кандидатов 98
§ 4. Регистрация кандидатов....99
§ 5. Избирательный бюллетень, язык документации, открепительные удостоверения 101

§ 6. Время голосования, порядок проведения голосования, досрочное голосование 101
§ 7. Подсчет голосов 103
§ 8. Разрешение избирательных споров 104
§ 9. Квотирование на выборах 108
Глава VIII. Информационное обеспечение выборов, предвыборная агитация 108
Глава IX. Финансирование избирательных кампаний 112
Глава X. Наблюдатели на выборах в Боснии и Герцеговине 119
§ 1. Международное наблюдение за выборами 121
Глава XI. Избирательная система Боснии и Герцеговины 124
Глава XII. Регламентация выборов муниципальных и кантональных органов власти Боснии и Герцеговины 132
§ 1. Участие представителей национальных меньшинств в муниципальных выборах 134
Глава XIII. Избирательная кампания 2022 года в Боснии и Герцеговине 136
§ 1. Выборы «коллегиального президента» — членов Президиума Боснии и Герцеговины 137
§ 2. Выборы Президента Республики Сербской 140
§ 3. Выборы федерального парламента — Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины (нижней палаты — Палаты представителей) 142
§ 4. Выборы Палаты представителей Федерации Боснии и Герцеговины 142
§ 5. Выборы Народной Скупщины Республики Сербской 143
§ 6. Муниципальные и кантональные выборы в Боснии и Герцеговине 144
Глава XIV. Референдумы 146
Глава XV. Ответственность за нарушения электорального законодательства 148
Заключение 148
Библиография 151
Приложения 162

Избирательная система Марокко

Введение 201
Глава I. История формирования избирательной системы Марокко 221
§ 1. Проект конституции 1908 года 221
§ 2. Конституция 1962 года 223
§ 3. Конституции 1970 и 1972 годов 229
§ 4. Конституции 1992 и 1996 годов 231
§ 5. Конституция 2011 года 233
Глава II. Избирательная система и процесс формирования высших органов государственной власти Марокко 238
§ 1. Конституционные права и свободы граждан 238
§ 2. Избирательные права женщин 240
§ 3. Система высших органов государственной власти 251
§ 4. Трансформация избирательной системы 261
§ 5. Органы местного самоуправления, муниципальные выборы 272
§ 6. Судебная система 276
Глава III. Партийная система Марокко 281
§ 1. Общая характеристика и этапы формирования партийной системы 281
§ 2. Законодательство, регулирующее деятельность политических партий 289
Глава IV. Избирательный корпус Марокко 308
§ 1. Избирательные списки и регистрация избирателей 308
§ 2. Голосование марокканских граждан, проживающих за рубежом 318
Глава V. Особенности избирательного процесса в Марокко в современный период 323
§ 1. Избирательные процессы с 1960-х по 1993 год 323
§ 2. Избирательные процессы с 1993 по 2021 год 329
§ 3. Референдум 341

Глава VI. Органы, ответственные за организацию и проведение выборов 349
§ 1. Правительственная комиссия по контролю за выборами 352
§ 2. Высшее управление по аудиовизуальной коммуникации 354
§ 3. Конституционный суд 355
§ 4. Счетная палата 361
Глава VII. Избирательная кампания 365
§ 1. Финансирование 365
§ 2. Предвыборная агитация 367
§ 3. Проведение избирательных кампаний 372
§ 4. Избирательные округа 373
§ 5. Наблюдатели 376
§ 6. Правонарушения и наказания в ходе избирательной кампании 378
§ 7. Процесс голосования и подсчета голосов 382
§ 8. Избирательная кампания на выборах 2021 года 383
§ 9. Процедура представления жалоб и обжалование результатов голосования 385
Заключение 386
Библиография 389

Избирательная система Монголии

Введение 405
Глава I. История монгольской государственности, выборных традиций и выборных институтов 410
§ 1. История монгольской государственности и выборных традиций в XIII–XVII веках 410
§ 2. Избирательная традиция в монгольских политиях Маньчжурской империи/империи Цин в XVII — начале XX века 416

§ 3. Халха/Внешняя Монголия и ее претензии на независимость 423
§ 4. Внешняя Монголия в 1921–1992 годах, выборные институты, приобретение и реализация государственного суверенитета МНР 438
§ 5. Монголия (Монгол Улс), ее выборные институты и избирательная система в конце XX — первой четверти XXI века 448
Глава II. Организационные основы избирательного процесса в современной Монголии и их законодательное регулирование 452
§ 1. Общие контуры избирательной системы и законодательство о выборах в современной Монголии 452
§ 2. Система избирательных органов 458
§ 3. Избирательный корпус 462
§ 4. Финансирование избирательных кампаний 466
§ 5. Информационное освещение выборов и агитация 469
§ 6. Ход голосования и подведение итогов 473
§ 7. Ответственность за нарушения электорального законодательства 475
Глава III. Институциональные основы избирательного процесса в современной Монголии и их правовое обеспечение и регулирование 483
§ 1. Великий государственный хурал как институт высшей представительной/законодательной власти Внешней Монголии/МНР/Монголии — Монгол Улс: статус и порядок формирования 483
§ 2. Глава государства как политический институт и эволюция его формирования — выборы Президента в современной Монголии 500
§ 3. Местные органы власти и их политическая институционализация и законодательные основы формирования выборных органов 512

§ 4. Политические партии как знаковый институт избирательной системы Монголии.....521
§ 5. Референдум как политический институт современной Монголии.....526
§ 6. Институты, формируемые не на основе выборности, но связанные с избирательным правом, избирательным процессом, выборными институтами и традициями.....529
Заключение.....544
Библиография.....551

Сведения об авторах.....557

Избирательная система Боснии и Герцеговины

Введение

В начале текущего века известный американский политолог Ф. Шмиттер писал о полном отсутствии экспериментирования с новыми институтами в посткоммунистических странах и их стремлении к подражанию западным образцам, что могло привести, по его мнению, лишь к имитации западных институтов, в которые будут внедряться совершенно не западные, не демократические неформальные политические практики[1]. Как показала политическая практика государств бывшего социалистического лагеря, неформальные образцы и правила, действительно подрывают и ограничивают порядок функционирования формальных, демократически легитимированных институтов. Первыми давали трещину функциональные коды формальных институтов, если они деформировались или вытеснялись как значимые способы и сферы принятия решений. Неформальные институты внедрялись в оболочку формальных институтов и заполняли ее в соответствии со своей

[1] Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы (Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций) // Политические исследования: ПОЛИС. 2004. № 4.

функциональной логикой. В результате, на уровне принятия решений демократия функционирует в соответствии с не легитимированными неформальными институтами и правилами, которые находятся в противоречии с принципами демократического правового государства. Подобное вытеснение и ограничение формальных и демократически легитимированных институтов неформальными правилами действий могло осуществляться сверху — когда, выбранная демократическим путем исполнительная власть, расширяла свои прерогативы за счет конституционных сдержек и противовесов; снизу — когда слабое гражданское общество со слабо аккумулированным «социальным капиталом» (Р. Патнэм), но высоким авторитарным потенциалом, взаимным недоверием и широким распространением коррупции и традиций клиентелизма пренебрегало формальными институциональными правилами, лишая институты их влияния или «колонизируя» их в частных интересах — отмечали немецкие исследователи демократического транзита в посткоммунистических странах В. Меркель и А. Круассан[2].

В то же время, некоторые эксперты приходили и к более радикальным заключениям, так, известный канадский политолог польского происхождения П. Дуткевич утверждал: «В целом Восточная Европа послужила в качестве „широкомасштабной лаборатории“ для определения среднесрочных эффектов глобализации. Среди прочих „результатов тестирования“ мы теперь гораздо лучше информированы относительно того — насколько далеко можно притеснять рабочий класс, лишая его преимуществ государства всеобщего благосостояния; каковы пределы пауперизации населения прежде чем могут начаться широкомасштабные социальные волнения; как эффективно манипулировать „свободными средствами

[2] Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефективных демократиях (I) // Полис. Политические исследования. 2002. № 1. С. 6 –17. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2002.01.02 (дата обращения: 04.06.2025); Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: [в 2 т.]. Т. 1: Постсоциалистические трансформации: теоретические подходы. Санкт-Петербург [и др.] : Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2003. С. 269–270.

массовой информации"; каковы политические и экономические издержки драматического подрыва традиционных социальных связей; каковы различные последствия глобализации, опосредованной различными культурами? Это всего лишь несколько фундаментальных вопросов, на которые хотели бы получить ответ менеджеры капиталистического проекта»[3].

Следует также отметить то, что в современном мире, в созданной и поддерживаемой странами Запада неоколониальной системе координат, результат формирования новой государственности в значительной степени зависит от внешних факторов. Так, внешние политические акторы могут подтверждать государственный статус, посредством признания независимости новых политических образований, закрепляя, таким образом, их новый статус на международном уровне и в массовом сознании, предлагать или даже навязывать им основные параметры конституционного устройства. При этом, как отмечают отечественные исследователи: «Стратегия глобальных игроков ясна — добиться доминирования с целью последующей конвертации преимуществ монопольного обладания общественно значимыми ресурсами в контроль над обществом и его политическими институтами. И неконсолидированные режимы „периферии" оказываются удобным объектом социального экспериментирования, а механизм эскалации этнополитической конфликтности — одним из наиболее эффективных инструментов целедостижения»[4].

Случай Боснии и Герцеговины, которая является государством с навязанной конституцией и явно ограниченным суверенитетом, яркое подтверждение истинности такого рода суждений. Более того, как считают даже западные исследователи: «Большая часть истории Боснии и Герцеговины — это история о том, как международное

[3] Дуткевич П. Асимметричная власть, ересь и посткоммунизм: несколько соображений // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. СПб., 2006. Т. 2. № 4. С. 44–45.

[4] Семененко И.С., Лапкин В.В., Пантин В.И. Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы «большой теории» // Полис. Политические исследования. 2016. № 6. С. 80.

сообщество пыталось урегулировать конфликт между взаимоисключающими принципами формирования государств, но потерпело неудачу»[5].

Действительно, Босния и Герцеговина (БиГ) представляет собой уникальный для Европы случай, где внешними силами была предпринята, как теперь уже стало очевидно, неудачная попытка предотвратить возвращение на путь межэтнического насилия посредством разделения государственной власти формально на равных условиях между тремя этническими общинами, ни одна из которых не способна в одиночку доминировать на национальной арене, и приспособить федеративные конституционные институты к этническим разделениям и устремлениям. То есть, БиГ представляет собой довольно специфическую этнофедерацию с точки зрения ее нормативно-правового статуса, особенностей процесса принятия политических решений и исторического развития. Поэтому не удивительно, что согласно закрепленным в конституции базовым характеристикам, БиГ является воплощением основных постулатов теории «консоциональной демократии» А. Лейпхарта[6]. В Преамбуле Конституции Боснии и Герцеговины говорится о плюралистическом обществе[7], в котором представители всех значительных групп имеют право принимать участие в процессе выработки политических решений, обладая при этом значительной автономией от федерального центра, а в органах государственной власти обеспечено представительство этнических групп на основе системы квот. По мнению большинства экспертов и политиков, такая система разделения власти (power-sharing)[8] является наиболее жизнеспособным

[5] Burg Steven, Shoup Paul. The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention M.E. Sharpe. 1999. P. 4.

[6] См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997.

[7] Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине и Приложения к нему // URL: https://www.rsmoscowoffice.ru/assets/app/filestorage/Дейтонское%20соглашение%20(полный%20текст).html#P1566 (дата обращения: 04.06.2025).

[8] Power-sharing — это распределение политической власти между разными органами и уровнями правительства, а также между социальными группами в стране.

демократическим средством институционализации конфликтов в разделенных обществах. Она в первую очередь преследует практическую цель установления и сохранения безопасности, что должно реализовываться путем заключения политических сделок, обеспечивающих поддержание стабильности до тех пор, пока у вовлеченных акторов сохраняются стимулы их придерживаться[9]. Однако всё дело в том, что за 30 лет существования государства в БиГ так и не сложилось необходимого баланса политических сил, отсутствуют солидарное желание элит отдельных сегментов сохранить общую страну и осознание необходимости постоянно идти на компромисс. Отдельно заметим, что А. Лейпхарт согласие элит сегментов разделенного общества считал принципиально важным для создания и существования консоциаций, успех которых возможен только тогда, когда эти элиты хотят сохранить общее государство и видят возможности для реализации своих интересов только в укреплении единой государственности.

Глава I. История государственности Боснии и Герцеговины

Большую часть своей истории Босния и Герцеговина являлась географическим или административно-территориальным регионом в составе ряда государств (Византийской, Османской, Австро-Венгерской империй) и не обладала политической субъектностью.

[9] См.: Wolff S. Consociationalism, power sharing, and politics at the center // The international studies encyclopedia / R.A. Denemark (Ed.). Chichester: Wiley-Blackwell. 2010. P. 535–551. Mode of access: https://stefan wolff.com/wp-content/uploads/2010/03/Consociationalism-Power-Sharing-and-Politics-at-the-Center.pdf (дата обращения: 04.06.2025); Кудряшова И.В., Мелешкина Е.Ю. Разделение власти и формирование национального сообщества: Осмысление боснийского опыта // Актуальные проблемы Европы. 2021. № 2 (110). С. 127–153; Фарукшин М.Х, Зарипова А.Р. Сравнительное исследование территориальных этнических автономий // Сравнительная политика. 2022. № 1–2.

Правда, в XIV–XV веках существовало игравшее заметную роль на Балканах Боснийское королевство (на кириллице Краљевина Босна, на латинице Kraljevina Bosna), однако междоусобицы на территории королевства позволили османам его окончательно завоевать, и с 1480 года началась волна исламизации населения Боснии[10].

Эпоха правления Османской империи длилась с 1463/1482 по 1908 год[11]. Территория современной БиГ изначально входила в состав османской провинции Румелия и была разделена между тремя санджаками (административными единицами второго уровня Османской империи): Боснией (тур. Bosna), Герцеговиной (тур. Hersek) и Зворником (тур. İzvornik).

В 1580 году османы создали Боснийский эялет[12], который был разделен на санджаки Боснии и Герцеговины. Позже в рамках османских реформ Танзимата регион стал Боснийским вилайетом[13], в состав которого входила вся современная БиГ, а также регион Санджак (тогда Санджак Нови-Пазар), части Сербии и Черногории. Употребление названия «Босния и Герцеговина» в отношении региона впервые было отмечено историками в 1853 году[14].

---

[10] См.: Никитюк В.А. Исламизация балканского полуострова: боснийский и албанский типы // International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol. 10–1 (49), 2020, с. 29.

[11] Следует отметить, что столица Боснии — город Яйце, хотя и был занят турецкими войсками летом 1463 года, но удержаться там они смогли не долее полугода, после чего он был освобожден и вплоть до 1527 года был столицей Яецкой бановины (на латинице Jajačka banovina, на кирилице Јајачка бановина, а поскольку она была фактически вассальным государственным образованием венгерского короля, то есть, название и на венгерском — Jajachka Bánságban), и только в указанном году этот город был окончательно оккупирован турецкими войсками, но вся территория бановины была занята турецкими войсками лишь в 1529 году (за это уточнение авторы благодарны доктору юридических наук, профессору А.С. Автономову).

[12] Эялет — административно-территориальная единица, провинция в Османской империи, с конца XVI века по 60-е годы XIX века.

[13] Вилайет — основная административно-территориальная единица в Османской империи.

[14] См.: Markus Koller and Kemal H. Karpat, Ottoman Bosnia: A History in Peril. University of Wisconsin Press. 2004.

В 1908 году территория БиГ была аннексирована Австро-Венгрией, в 1918 году по результатам Версальского мирного договора вошла в состав Королевства сербов, хорватов и словенцев (с 1929 г. — Югославии), имевшего централизованное административное управление, а в 1941 году — в состав фашистского Независимого государства Хорватия. С 1946 до 1992 года БиГ де-юре стала одним из субъектов Социалистической Федеративной Республики Югославии (далее — СФРЮ, Югославия, Югославская федерация)[15].

То есть, в современных территориальных границах БиГ возникла как одна из шести республик социалистической Югославии и была образована не по национальному, а по историко-географическому принципу. В силу исторических и политико-культурных особенностей БиГ крайне сложно было разделить, что и создавало во многом конфликтогенную ситуацию (для некоторого снижения напряженности между сербской и хорватской общинами в 1960-е годы мусульмане были признаны особой этнической группой, однако создавались условия для их продвижения на административных постах в БиГ, применялась фактически стратегия противовеса для выравнивания позиций двух противостоящих общин).

«Хотя Югославия Тито была не так уж плоха, — отмечает известный американский политолог К. Калхун, — она подготовила почву для более позднего националистического конфликта, проведя границы таким образом, что различные республики (*их территории — прим. В.А. и М.Г.*) федерации не совпадали с этническими территориями. Как австро-венгры ранее, правители Югославии сделали так, чтобы часть сербов жила в Хорватии и наоборот (*в Боснии и Герцеговине — прим. В.А. и М.Г.*), и сделали так на сей раз не в военных целях, а для ослабления стремления к отделению или проведению чисто этнической политики в рамках федерации. Предпринятая после 1992 года попытка привести границы отделившихся государств в соответствие с этническими идентичностями стала причиной острейшей борьбы

[15] См.: История парламентаризма в Боснии и Герцеговине (1940–2010) // Официальный сайт парламента Боснии и Герцеговины. URL: https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=Parlamentarizam (дата обращения: 30.08.2025).

и огромных людских страданий»[16]. Иначе говоря, сначала югославские власти разделили народы с целью недопущения совпадения этнических и административных границ, а затем при попытке соединить указанные границы получили ожесточенные насильственные территориальные этнополитические конфликты.

Именно это дает основание сербам (на неофициальном уровне) считать БиГ не государством, а лишь географическим образованием. Таким образом, Социалистическая Республика Босния и Герцеговина заложила основы государства, прежде всего территориального, в котором общая национальная идентичность так и не сложилась[17].

Свою разрушительную роль в распаде СФРЮ сыграл кумулятивный эффект экономического кризиса рубежа 1980–1990 годов, который усугубил экономическое неравенство между республиками и ослабил теряющее контроль над провинциями центральное государство, а также обусловил разыгрывание «националистической карты» лидерами всех республик Югославии и признание странами Запада составляющих ее наций (*прежде всего, признание ФРГ независимости Словении и Хорватии — прим. В.А. и М.Г.*), которые еще не были способны действовать как суверенные государства. Это создало дилемму безопасности для меньшинств в новых признанных государствах[18], что, несомненно, способствовало

---

[16] Калхун К. Национализм. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2006. С. 131.

[17] Пономарева Е.Г. Босния и Герцеговина: государство без государственности // Международные отношения. 2011. С. 54.

[18] Американский исследователь Б. Позен сформулировал концепт «дилеммы безопасности» для описания условий возникновения и эскалации этнополитического конфликта. По его мнению, вместе с крахом существующего в стране режима возникают анархия и неопределенность, порождая давление психологических факторов (страха) на принимаемые решения, что в свою очередь ведет к росту враждебности этнических групп, мобилизации ресурсов и использованию вооруженной силы для контроля режима безопасности, усиливая военно-политический дисбаланс и запуская спираль вооруженного конфликта (Posen B.R. The security dilemma and ethnic conflict // Survival. 1993. Т. 35. № 1. С. 27–47).

Таким образом, кризис центральной власти открывает «окно возможностей» перед «этническими предпринимателями» меньшинств государства. При таких обстоятельствах националистическая мобилизация одной из групп может

эскалации этнополитических конфликтов и разрушило федерацию[19]. Действительно, провоцирование этнических войн и конфликтов в СФРЮ использовалось националистическими политиками и интеллектуалами (как внутри страны, так и за ее пределами) как средство достижения своих целей — приобретения и наращивания собственного политического капитала или сохранения и укрепления личной власти, а отношение к этническим меньшинствам становилось для политических лидеров этих стран «тестом на демократичность», который они так и не смогли пройти. Как констатирует Д. Ефременко: «Вклад С. Милошевича, Ф. Туджмана, М. Кучана, А. Изетбеговича и ряда других политиков в динамику кризиса югославской федерации, сецессий и последовавших за ними конфликтов был чрезвычайно значимым и, безусловно, не сводимым только к личностному выражению „объективных тенденций“ дезинтеграции сложносоставной мультиэтнической политии. Большинство политических и медийных акторов на всем пространстве агонизирующей федерации способствовали поляризации общественного мнения по оси „мы – они“, порождая не просто

интерпретироваться другой как угроза, особенно при наличии негативного исторического опыта в их взаимоотношениях. Кроме того, по мнению многих экспертов, цивилизационные различия между сторонами конфликта, которые имеют место в Боснии и Герцеговине (сербы — православные, хорваты — католики, босняки — мусульмане), только усиливают дилемму безопасности, так как они вызывают недоверие, поэтому увеличивается вероятность эскалации конфликта. Как показал П. Рёдер, именно дискриминация в пользу одной цивилизационной или этнолингвистической группы привела к большому количеству этнополитических конфликтов в 1990-е годы. Причем, если цивилизационные меньшинства были этнолингвистическими, вероятность конфликта за политические права достигала 65,5%, а вероятность политического насилия достигала 41,9%, соответственно» (Roeder P.G. Clash of civilizations and escalation of domestic ethnopolitical conflicts // Comparative political studies. Thousand Oaks, CA, 2003. Vol. 36, № 5. p. 509–540, p. 535). Поэтому общепризнанно, что для обеспечения гражданского мира институты государства должны предотвращать появление дилеммы безопасности, обеспечив взаимное доверие и возможность артикулирования интересов сторон этнополитического конфликта.

[19] См.: Woodward S.L. Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War. Washington, D.C., 1995.

взаимное отчуждение, но и избирательные слепоту и глухоту к человеческим страданиям, если только это были страдания „других“»[20].

Значимость этого фактора конфликтности подчеркивал и словенский исследователь С. Флере, который писал более 20 лет назад: «Картину распада Югославии можно представить как альянс этнических политиков (*„этнических предпринимателей“ — прим. В.А. и М.Г.*) и интеллектуалов (так называемых независимых, оппозиционных или диссидентских интеллектуалов), сформировавших коалицию ради разжигания чувств этнической фрустрации и безотлагательного действия (объясняя причину кризиса своих государств в терминах несоответствия положения их нации внутри Югославской федерации). Старые и новые элиты того времени использовали идеологию этнической ненависти для очернения других групп ради развала коммунизма, в борьбе за формирование новой политической элиты. Эти новые элиты (в каждом новом государстве) использовали, нередко не по назначению, любые средства пропаганды в самых разнообразных формах, включая то, что сегодня называется разжиганием ненависти, особенно путем распространения слухов, пробудивших глубоко укорененные коллективные страхи. Телевидение имело наибольшее значение. Югославская драма, начиная с конца второй половины 80-х годов, стала драмой симулякров[21]. Телевизионные истории, не обязательно правдивые, служили мобилизации масс, немногим отличаясь от гитлеровской ксенофобии, рассказов о мнимых жестокостях. Отсутствие панюгославской телевизионной системы стало фактором, позволившим элитам монополизировать „правду“»[22].

Важно отдельно отметить, что возникшие на рубеже 1980–1990 годов сецессионистские движения в республиках СФРЮ были,

---

[20] Ефременко Д.В. Идентичность и сецессия: казус отделения Словении и Хорватии от Югославии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. № 1. С. 83.

[21] Симулякр (от лат. simulacrum — подобие, образ) — это знак, гиперреальный конструкт, заменивший действительность.

[22] Флере С. Причины распада бывшей Югославии: взгляд социолога // Социологические исследования: СОЦИС. 2003. № 5. С. 60.

по определению Р. Брубейкера, «национализирующимися движениями», то есть, стремились к реализации проекта национализирующегося государства — собственности этнонации, которое бы «поощряло язык, культуру, демографическое преобладание, экономическое процветание и политическую гегемонию этнонации, номинально являющейся государствообразующей»[23].

Это вызвало реактивную политическую мобилизацию дискриминируемого сербского меньшинства, поощряемую и поддержанную Белградом. В результате, новые государства столкнулись с обострением тех же национальных проблем в своих границах, которые еще недавно были стимулом для них самих искать свободы от федерации.

Кроме того, практически неизбежное возрождение идеи об объединении всех сербов в одном государстве стало естественным ответом на возобновление трагических событий, которые уже довелось пережить сербам в XX веке в годы Второй мировой войны[24]. «Поэтому абстрактное право на самоопределение стало грубой реальностью для народа, который превратился в бесправное национальное меньшинство в новых национальных государствах. Ответом послужило взятие Югославской народной армией под

[23] Brubaker R. Nationalism reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge University Press. 1996, P. 65.

[24] Так, вторжение нацистской Германии в Королевство Югославия и создание марионеточного «Независимого государства Хорватия», которое включало и часть территории Боснии, при одновременном уничтожении государственности сербов и других этнокультурных общностей Югославии, фашистская идеология и террористическая практика усташей, вовлечение в процесс создания этнически и религиозно чистого государства многих представителей хорватского общества и католической церкви, ожесточенное сопротивление сербских четников до предела обострили антагонизм сербов и хорватов. Специфический контроль режима А. Павелича со стороны нацистской Германии порождал ситуацию, при которой кровавые чистки сербов были инициативой самого режима в Загребе, а уничтожение евреев и цыган — «кость, брошенная немцам, чтобы они не лезли напрямую в хорватские государственные дела» (см. Манн М. Темная сторона демократии. Объяснение этнических чисток. М.: Изд. «Пятый Рим», 2016, с. 526).

контроль земель, на которых сербы жили веками, что привело к эскалации межэтнических конфликтов»[25].

В силу названных причин начались практически неизбежные межэтнические конфликты в большинстве республик СФРЮ и гражданская война в Республике Босния и Герцеговина.

Дополнительным важным фактором эскалации конфликта в БиГ стало полное несовпадение политических интересов основных этнических общин Боснии. Сербы хотели жить в общем государстве с Сербией и Черногорией, тогда как мусульмане и хорваты желали превращения БиГ в независимое государство.

Это несовпадение интересов ярко проявилось в ходе первых многопартийных выборов 18 ноября 1990 года, которые проводились на основании Постановления Председателя Скупщины Социалистической Республики Боснии и Герцеговины об избрании как членов ее Президиума, так и членов самой Скупщины, реорганизованной в Совет граждан (в который напрямую избирались 130 представителей) и Совет муниципалитетов (в который каждый муниципалитет и каждая городская община избирали по одному представителю). При регистрации избирателей применялась пассивная регистрация на уровне муниципалитетов на основе данных, предоставленных гражданами при сообщении об их постоянном месте жительства. Общее количество граждан, внесенных в списки избирателей, составило 3 033 921 человек, из которых 100 432 работали за границей. Для обеспечения легитимности выборов требовалось, чтобы проголосовало более 50 процентов избирателей, зарегистрированных в универсальном списке избирателей.

Было сформировано четыре списка кандидатов (напечатанных как части гигантского избирательного бюллетеня) для членов Президиума Социалистической Республики Боснии и Герцеговины,

---

[25] См.: Куликова Н.В., Милованов В.С. Балканский кризис и Дейтонские соглашения // Правила игры. 1996. № 1. С. 102; Харитонова О.Г. СФРЮ: институциональные проблемы этнической федерации // Политическая наука / РАН. ИНИОН. М., 2013. № 3. С. 190–205; Ефременко Д.В. Идентичность и сецессия: казус отделения Словении и Хорватии от Югославии. С. 83.

в которые были включены кандидаты-босняки, сербы и хорваты, а также другие кандидаты, не заявившие о своей этнической принадлежности или принадлежащие к другим этническим группам меньшинств БиГ.

В результате те, кто набрал относительное большинство голосов от каждой этнической группы, были избраны членами Президиума Социалистической Республики Боснии и Герцеговины. Его первым Председателем стал Алия Изетбегович. Выборы 240 представителей в две палаты Ассамблеи Социалистической Республики Боснии и Герцеговины должны были отражать представительство составляющих БиГ народов согласно переписи 1991 года. Из 43 зарегистрированных на тот момент партий 15 участвовали в выборах самостоятельно или в составе коалиций. Ведущие этнические партии — Партия демократического действия, Сербская демократическая партия и Хорватское демократическое содружество — одержали убедительную победу на выборах, получив 84 процента мест в парламенте Республики БиГ, 75,5 процента мест в муниципальных скупщинах и 60,83 процента мест в скупщине города Сараево. Этнические партии также получили 75 процентов мандатов в муниципальных советах[26].

На основе этих результатов была создана правящая коалиция трех этнических политических партий. Однако, после выборов 1990 года в представительных органах БиГ и за их пределами постоянно возникали открытые разногласия между политическими лидерами основных этнических общин.

Параллельно шел процесс политического самоопределения боснийских сербов и хорватов. Так, 24 октября 1991 года была образована Скупщина сербского народа БиГ (Скупщина), 18 ноября провозглашена Хорватская республика Герцег-Босна, а 9 января 1992 года Скупщина сербского народа приняла Декларацию

[26] См.: Центральная и Юго-Восточная Европа. Конец XX — начало XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. Историко-политологический справочник. М.; СПб.; Нестор–Историк, 2015. С. 76–105.

о провозглашении Сербской Республики Боснии и Герцеговины (позднее название было изменено на Республику Сербскую).

В конце 1991 года было принято решение о судьбе Югославии на международном уровне. После завершения в ноябре Конференции по Югославии в Гааге Европейское сообщество 16 декабря опубликовало Декларацию по Югославии, пригласив все югославские республики подать заявку на получение статуса независимых государств в срок до 23 декабря. Уже 20 декабря Президиум Республики Боснии и Герцеговины принял решение подать заявку на признание ее в качестве независимого государства, однако это решение не было поддержано сербскими членами Президиума и депутатами Скупщины. Согласно докладу Арбитражного комитета Конференции по Югославии международное признание БиГ было возможно только по результатам референдума, проведенного под международным контролем. Поэтому 25 января 1992 года Скупщина вынесла решение о проведении референдума о суверенитете и независимости БиГ. Это решение снова не было поддержано большим числом сербских представителей, которые покинули заседание Скупщины.

Референдум о независимости проводился с 29 февраля по 1 марта 1992 года. Из общего числа 3 253 847 избирателей в нем приняли участие 63,72 процента граждан, имеющих право голоса, из которых 99,71 процента проголосовали «за» суверенитет БиГ. Сербы в ответ на игнорирование своих интересов вышли из состава всех общебоснийских органов власти, отказав тем самым им в легитимности. Затем последовал отказ лидера боснийских мусульман А. Изетбеговича (который странным образом совпал с проведенными им накануне переговорами с послом США) подписать разработанные при участии западных стран «Основные принципы конституционного строя Боснии и Герцеговины», согласованные лидерами трех этнических общин 18 марта 1992 года.

Страна стала стремительно погружаться в хаос, быстро переросший в самый кровопролитный вооруженный конфликт на территории бывшей Югославии. В ходе этого конфликта погибли

160 000 боснийских мусульман и более 1 000 000 стали беженцами, хорватов — 30 000 и 400 000, соответственно, а также сербов — 25 000 и 300 000. Более 2 000 000 жителей БиГ в 1991–1995 годах из-за военных действий были вынуждены сменить место жительства, очень многие остались за рубежом как беженцы и не могли вернуться домой и после окончания гражданской войны[27].

Фактически именно позиция ряда европейских стран подтолкнула Боснию и Герцеговину к межэтническому конфликту, поскольку обстановку предельно обострило международное признание БиГ в 1992 году ФРГ и другими странами Евросоюза, за которым последовало военное вмешательство Югославии, придавшее конфликту в БиГ более широкий региональный характер. Именно эти обстоятельства определили особую остроту гражданской войны между сербами, хорватами и босняками-мусульманами в 1992–1995 годах.

Кроме того, до 1970-х годов живущие в Боснии и Герцеговине мусульмане рассматривались как исламизированные хорваты или сербы и, хотя тогда были созданы институциональные рамки для образования мусульманской нации, некоторые мусульмане и в начале гражданской войны считали себя хорватами или сербами. По существу, этничность в качестве главного маркера идентичности была навязана боснийским сербам, хорватам и мусульманам в ходе гражданской войны. «Желание быть „югославами“ не защищало от того, что их уничтожали или изгоняли точно так же, как и „хорватов“, „сербов“ или „мусульман“... и чтобы как-то защитить себя, людям приходилось объединяться с теми, кто был им подобен в этническом отношении. Это явление, социолог Диздаревич (Dizdarevic 1993) обозначил как заложничество у ополченцев», — пишет немецкий эксперт Г. Шлее[28]. Как результат, процент боснийских сербов в Республике Сербской вырос к концу войны с 54 до 95 процентов, а доля хорватов на территории бывшей Герцог-Босны

[27] Босния и Герцеговина. URL: http://www.bigpi.biysk.ru/encicl/articles/64/1006496/1006496A.htm (дата обращения: 30.08.2025).

[28] Шлее Г. Управление конфликтами: теория и практика. М., 2004. С. 9.

увеличилась с примерно 50 до 96,28 процента[29]. Не случайно, исследователи чаще всего называют пример боснийской этнофедерации навязанным, отклоняющимся случаем, находящимся в перманентном институциональном кризисе.

Как известно, война в Боснии и Герцеговине завершилась только в результате давления международного сообщества. После ряда неудачных попыток в Дейтоне (штат Огайо, США) было достигнуто соглашение (далее — Дейтонское соглашение, Мирное соглашение, Общее рамочное соглашение), которое, наконец, привело к окончанию войны и положило начало политической истории БиГ в ее нынешнем статусе. Дейтонское соглашение было достигнуто между пятью ведущими державами (Россией, США, Великобританией, Германией, Францией), Союзной Республикой Югославией[30], Хорватией и представителями трех этнических групп БиГ. Все документы «Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине» были официально подписаны 14 декабря 1995 года в Париже президентами Боснии и Герцеговины (А. Изетбегович), Хорватии (Ф. Туджман) и Югославии (С. Милошевич) и контрассигнованы президентом США Б. Клинтоном, председателем правительства Российской Федерации В. Черномырдиным, премьер-министром Испании Ф. Гонсалесом, канцлером Германии Г. Колем, президентом Франции Ж. Шираком, премьер-министром Великобритании Дж. Мэйджором.

Сразу после обнародования условий мира острую критику боснийских мусульман вызвало решение о создании Республики Сербской как одного из двух территориально-политических образований (энтитетов) БиГ: по их мнению, это выглядело оправданием этнического геноцида. В свою очередь, боснийские сербы резко возражали против объединения Сараево под контролем босняков

---

[29] Босния и Герцеговина. URL: http://www.bigpi.biysk.ru/encicl/articles/64/1006496/1006496A.htm (дата обращения: 30.08.2025).

[30] Союзная Республика Югославия была создана 27 апреля 1992 года после распада СФРЮ и включала в себя две республики: Сербию и Черногорию. В 2006 году, после референдума в Черногории, этот конфедеративный союз распался.

и хорватов. Вместе с тем, поскольку в войне не было победителя, и ни одна из этнических общностей не имела потенциала для доминирования, эти соглашения были вынужденно приняты тремя боснийскими этническими общинами.

Однако, дейтонская Босния и Герцеговина до первых послевоенных выборов и даже некоторое время после них существовали только де-юре. Де-факто функционировали Республика Боснии и Герцеговины (РБиГ), Республика Сербская (РС) и Хорватская Республика Герцег-Босна (ХРГБ)[31]. Поэтому первая избирательная кампания и «учредительные выборы» 14 сентября 1996 года, результаты которых знаменовали окончание переходного периода, во многом определили становление и особенно характер функционирования государственных институтов дейтонской БиГ.

В политической науке можно достаточно условно выделить основные направления, в рамках которых пытаются решать проблемы эффективного управления расколотыми по этнокультурным основаниям обществами: с одной стороны, поиск оптимального институционального дизайна, с другой — поиск эффективной политики национальной идентичности.

Заинтересованные международные акторы, прежде всего США и страны Евросоюза, направлявшие процесс разрешения кризиса в БиГ, как известно, использовали практику институционального строительства в качестве основного метода постконфликтного урегулирования. При этом акторы исходили из того, что консолидация мультикультурного национального сообщества и поддержка демократии — два источника легитимности национального государства. Они взаимозависимы: рост поддержки демократии в перспективе вызывает позитивную оценку и политического сообщества — нации, которая в свою очередь поддерживает общую национальную

[31] Полития, образованная по инициативе Хорватского демократического содружества БиГ на территориях со значительной долей хорватского населения, с центром в городе Мостар и упраздненная Вашингтонским и Дейтонским соглашениями по настоянию лидеров мусульманской общины БиГ.

идентичность. Последняя может продуцировать веру граждан в преимущества демократии[32].

В свою очередь считается, что для обеспечения гражданского мира институты должны предотвращать появление дилеммы безопасности, обеспечив взаимное доверие и возможность артикулирования интересов сторон конфликта. Поэтому оптимальными институциональными формулами признаются автономия и федерализм, разделение ответственности (power-sharing), включающее резервирование постов и полномочий за членами определенных групп, пропорциональное представительство и право вето меньшинства. Наибольшим позитивным действием для демократического мира обладает автономия. Так, по подсчетам П. Колье и его коллег, при отсутствии территориальной автономии риск возобновления конфликта составляет 46,2 процента при наличии автономии — снижается до 12,2 процента[33].

В связи с этим, в частности, ключевую роль для выстраивания новой политической системы БиГ должна была сыграть первая послевоенная избирательная кампания, так как от ее результатов зависел процесс становления новых органов власти. Отсутствие реального сотрудничества между тремя этническими общинами, их взаимное ожесточение и неготовность к поиску компромиссов предопределили то, что с начала подготовки избирательной кампании решающую роль в жизни страны стали играть международные акторы. Неспособность ведущих этнополитических сил БиГ самостоятельно прийти к взаимоприемлемым компромиссным решениям также предопределила значительную вовлеченность мирового сообщества, прежде всего, стран Запада, во внутриполитическую жизнь страны на годы вперед. В результате, подавляющая часть компромиссов по принципиальным вопросам институционального строительства была навязана заинтересованными внешними акторами,

---

[32] См.: Nationalism and democracy: Dichotomies, complementarities, oppositions. Lecours A., Moreno L. (eds.). Abingdon, N.Y.: Rouledge, 2010.

[33] См.: Колье П. Политическая экономия этничности // Вестник Института социологии. 2013. Том 4. № 1. С. 177–195.

что обусловило ключевую роль наднациональных структур в управлении государством и превращение БиГ фактически в международный протекторат[34].

Исполнение Дейтонского соглашения было поручено международному органу «Совету по выполнению мирного соглашения по Боснии и Герцеговине» (55 стран), в который входил Руководящий комитет, который, в свою очередь, дважды в год давал оценку ситуации в стране и предлагал набор вариантов решений актуальных текущих проблем в БиГ. Изначально в его состав входили представители Великобритании, Германии, Италии, Канады, России, США, Франции, Японии, Европейской комиссии и Организации Исламская конференция, представленной Турцией. Однако с 2022 года Руководящий комитет собирается без России. Совет назначает на должность Высокого представителя по Боснии и Герцеговине после одобрения его кандидатуры Советом Безопасности ООН. С февраля 2002 года Высокий представитель является также и Специальным представителем Европейского союза.

Надзор над выполнением военных аспектов Дейтонского соглашения осуществляют силы ЕС (операция «Алтея» в рамках Европейской общей политики безопасности и обороны и договоренностей «Берлин плюс»).

Гражданские аспекты Мирного соглашения координирует Высокий представитель. Показательно, что за время существования дейтонской Боснии и Герцеговины его полномочия были не только не сокращены, но существенно расширены. Он получил право принимать более решительные меры по активизации деятельности центральных институтов власти, в том числе, снимать с постов любых должностных лиц, вводить в действие и отменять законы. Политическая практика свидетельствует, что в подавляющем большинстве случаев эти санкции применялись против боснийских сербов.

---

[34] Ерёмин Д.П. Первая послевоенная избирательная кампания в становлении современной государственности Боснии и Герцеговины // Современная Европа. 2023. № 4. С. 204.

Глава II. Основы государственного устройства, политической системы и институты «внешнего управления»

Мирное соглашение по Боснии и Герцеговине состоит из 12 документов[35], основными из которых являются «Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине» и Приложение 4, которое содержит текст Конституции БиГ, и соглашения по устройству отдельных сфер жизни боснийского государства. Как уже отмечено, Дейтонское соглашение предусматривало активное участие международного сообщества в политической жизни Боснии и Герцеговины. Так, многие значимые полномочия были сосредоточены в руках Высокого представителя по Боснии и Герцеговине, и на территории страны присутствуют до настоящего времени международные военные и полицейские силы.

Конституция Боснии и Герцеговины установила в качестве формы правления парламентскую республику и новое государственно-территориальное устройство страны, превратив ее в комплексное асимметричное этнофедеративное государство. Согласно пункту 3 статьи I Конституции страна состоит из двух Образований/энтитетов — унитарного (Республика Сербская) и федеративного (Федерация Боснии и Герцеговины).

Федерация Боснии и Герцеговины (далее — Федерация БиГ, ФБиГ, Федерация) состоит из 10 федеральных единиц (кантонов). Все территориальные единицы в составе Боснии и Герцеговины построены на этнических основаниях, за исключением округа Брчко и двух смешанных кантонов во ФБиГ (Среднебоснийский и Герцеговино-Неретвенский кантоны). Однако, как отмечает российский исследователь: «Хорваты не получили отдельного энтитета, тогда как на момент начала этногражданского противостояния в БиГ они ставили вопрос равноправия народов

[35] Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине и Приложения к нему.

и федерализации страны[36]. Равноправие народов формально закреплялось Дейтонской конституцией, однако боснийские хорваты, будучи самым малочисленным конституционным народом, могли самостоятельно осуществлять суверенитет только на уровне кантонов, а на уровне энтитетов, в рамках ФБиГ — только совместно с боснийскими мусульманами, самым многочисленным этносом БиГ»[37]. Данное обстоятельство вызвало отток хорватов из страны: согласно переписи 1981 года мусульмане составляли 43,7 процента населения в БиГ, в то время как хорваты — 17,3 процента[38]. В 2013 году население БиГ составляло около 86,63 процента от довоенной численности, однако доля боснийских мусульман увеличилась (50,1%), в то время как доля хорватов снизилась (15,4%).

Перепись населения 2013 года отчетливо отразила сложившуюся этническую гомогенность различных территорий БиГ: сербы проживают в Республике Сербской (92,13%), боснийские мусульмане (88,3%) и хорваты (91,39%) — в Федерации БиГ[39]. Входящие в состав Федерации 10 кантонов более или менее этнически однородны: в пяти из них преобладают босняки, в трех — хорваты, и только в Среднебоснийском кантоне (где проживают 57,6% босняков, 38,3% хорватов и 1,2% сербов) и Герцеговино-Неретвенском кантоне (41,4% босняков, 53,3% хорватов и 2,9% сербов) население смешанное, в основном состоящее из босняков и хорватов[40]. Здесь следует отметить, что и в этих двух смешанных кантонах в муниципалитетах в основном представлена одна доминирующая этническая группа.

---

[36] Конечно, хорваты БиГ желали бы объединиться с Хорватией, но это не устраивало, прежде всего, страны Запада, в связи с чем на хорватов оказывалось сильное давление, чтобы они сохраняли единство с босняками.

[37] Ерёмин Д.П. Хорватский вопрос и эволюция политической системы Боснии и Герцеговины в период стабилизации (1995–2004 гг.) // Славянский альманах. 2021. № 1–2. С. 178.

[38] Мартынова М.Ю. Балканский кризис: народы и политика. М., 1998, С. 17

[39] Сайт официальной статистики Боснии и Герцеговины // Statistika.ba. URL: http://www.statistika.ba/ (дата обращения: 13.06.2025).

[40] См.: Там же.

Согласно интегральному «Индексу демократии»[41] политический режим БиГ относят к гибридному, то есть сочетающему демократические и авторитарные начала, причем с 2006 года наблюдается тенденция ухудшения качества индекса (по уровню развития демократии БиГ занимала в начале второго десятилетия нового века 102 позицию). Эксперты обращают внимание на снижение величин таких показателей индекса, как уровень гражданских свобод и электоральный плюрализм, при одновременном общем росте политического участия. Такая комбинация позволяет предположить, что политическое участие продолжает иметь сегментированный и неэффективный характер, то есть не трансформируется в развитие гражданского общества и ответственность власти[42]. В свою очередь, на уровне субнациональных единиц, по мнению Д. Капиджича, сложился режим «соревновательного авторитаризма»[43].

Стоит отметить, что на официальном портале статистики этнический состав считается вплоть до муниципалитетов, окрашивая карту страны в три доминирующих цвета. Это имеет сложные и, по сути, негативные последствия для институционального представительства трех этнических групп на различных территориях БиГ.

Государственное управление во ФБиГ децентрализовано и в основном передано на уровень кантонов, в которых действуют собственные законодательные ассамблеи, президенты и правительства. Полномочия кантонов распространяются на формирование полицейских сил, определение и реализацию образовательной и культурной политики, выполнение социальных обязательств. Всего кантонов 10 (с населением от 23 000 до 439 000 человек), из них,

---

[41] Индекс демократии измеряет уровень демократичности государства. Основан на методологии экспертных оценок и результатах опросов общественного мнения из соответствующих стран.

[42] Кудряшова И.В., Мелешкина Е.Ю. Разделение власти и формирование национального сообщества: Осмысление боснийского опыта. С. 137–138.

[43] Kapidžić D. Subnational competitive authoritarianism and power-sharing in Bosnia and Herzegovina // Southeast European and Black Sea studies. Taylor & Francis: Abingdon-on-Thames, 2019. P. 1–22.

как уже отмечено, 5 преимущественно босняцких, 3 хорватских и 2 этнически смешанных, где предусмотрены особые законодательные процедуры для защиты входящих в них этнокультурных групп. Кантоны с преобладающим хорватским населением организованы в своего рода «теневой энтитет» Герцег-Босну. Из-за широких полномочий кантонов роль 74 муниципалитетов в системе управления Федерации БиГ имеет ограниченный характер.

Республика Сербская, напротив, представляет собой достаточно централизованное унитарное образование, в составе которого 8 городов и 56 муниципалитетов[44]. Форма правления РС — президентско-парламентская республика.

Административная структура БиГ еще более усложнилась в связи с созданием округа Брчко — района на реке Сава с населением 93 028 человек (согласно переписи 2013 года), и почти таким же этническим составом населения, как и в Боснии и Герцеговине в целом (около 40% — сербы, 39% — босняки и 20% — хорваты). Поэтому округ иногда называют «микровселенной Боснии и Герцеговины». Из-за стратегической важности Брчко политические акторы не смогли достичь соглашения по данному региону во время Дейтонских переговоров. Но стороны согласились на более позднее обязательное арбитражное разбирательство по этой спорной территории, о чем и сегодня сожалеет сербская сторона. Слабость международных позиций боснийских сербов, отсутствие у них значимой внешней поддержки позволило вовлеченным в постконфликтное урегулирование великим державам, в первую очередь — США, в процессе арбитража полностью изменить предмет рассмотрения и превратить вопрос окончательного определения линии внутрибоснийского разграничения в спорном районе в определение принадлежности и статуса всей территории довоенной общины Брчко. Логичным следствием этого стало создание на территории общины новой административной структуры — округа Брчко, никак не предусмотренного Дейтонским соглашением, и введение в нем отдельной

[44] Bosnia and Herzegovina: Entities/Cantons // City population. Ol-denburg, 2020. URL: https://www.citypopulation.de/en/ bosnia/ (дата обращения: 30.08.2025).

структуры международного управления — аппарата международного контроля во главе с Контролером Брчко[45].

Статут округа Брчко был разработан в декабре 1999 года и решением Высокого Представителя введен в действие 8 марта 2000 года. Согласно указанному документу округ создавался в качестве «единой административной единицы под эгидой суверенитета БиГ», при этом оба образования БиГ передавали ему «все прежде осуществлявшиеся властные полномочия» на территории довоенной общины Брчко.

Столица Федерации БиГ — город Сараево. Столица Республики Сербской — город Баня-Лука. Административный центр округа Брчко — город Брчко. Неформальной столицей боснийских хорватов считается город Мостар.

Таким образом, федеративная БиГ с ее «двумя с половиной» образованиями представляет собой особый правовой феномен, который, по мнению некоторых экспертов, ранее никогда не встречался в мировой конституционной практике. По утверждению отечественных экспертов, политическая архитектура БиГ, сформированная согласно Дейтонскому соглашению на этнической основе, закрепила, во-первых, историческое размежевание между православным, католическим и мусульманским миром; во-вторых, четко сфокусировала союзнические отношения между хорватами — католиками и боснийскими мусульманами, институционально включенными в Федерацию БиГ, против православных боснийских сербов, отстоявших в войне 1992–1995 годов свое право на собственное государственное образование — Республику Сербскую[46]. В то же время, единственная этническая общность, которая отождествляет себя только с Боснией — это боснийские мусульмане.

---

[45] Энгельгардт Г.Н. От арбитража до округа: район Брчко в Дейтонской Боснии // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1(16). С. 87. (Контролер Брчко — руководитель округа, назначается Верховным представителем, с сентября 2015 года им является американский дипломат Брюс Бертон).

[46] Пономарева Е., Попадьева Т. Босния и Герцеговина: этнополитический фактор проблемной государственности // Обозреватель-Observer. 2018. № 11. С. 64.

Согласно пункту 2 (d) статьи III Конституции БиГ: «Каждое образование с согласия Парламентской ассамблеи может также заключать соглашения с государствами и международными организациями. В законодательном порядке Парламентская ассамблея может установить, что некоторые виды соглашений не требуют такого согласия»[47]. В силу этого, в БиГ действует система двойного гражданства с Хорватией и Сербией, что способствует поддержанию взаимодействия этнических групп с kin-states (родственные государства). В парламенте Хорватии существуют квоты для хорватов из БиГ. Стоит отметить, что kin-states в отношении Боснии и Герцеговины «исторически редко, если не сказать, что совершенно никогда, не были настроены на поддержку независимости Боснии и Герцеговины как государства»[48]. Важно отметить и особенности образовательной политики энтитетов. Так, Университет Республики Сербской больше взаимодействует и поддерживает связи с университетами Сербии, чем с Университетом Сараева, что также свидетельствует о поддержке со стороны kin-state[49].

В стране сегодня де-факто существуют две экономические системы, две раздельные производящие и распределяющие энергосистемы, две транспортные системы, две системы водоснабжения и так далее. Не решена острая проблема возвращения беженцев, не предоставлены равные права меньшинствам. Это привело к созданию дисфункциональной, явно избыточной и неэффективной бюрократической структуры, которой с самого начала не хватало

---

[47] Конституция Боснии и Герцеговины // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/constitution.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

[48] Koneska, C., Huskić, A., & Krasniqi, G. (2022). Macedonia, Bosnia and Kosovo: Contested Statehood and the EU. Journal of Intervention and Statebuilding, 17 (2), P. 173–191. DOI: https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2086390/ (дата обращения: 30.08.2025).

[49] См.: Балансируя притязания: Этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств / под ред. В.В. Панова. М.: Политическая энциклопедия. 2017. С. 155, 158.

легитимности, целостности и рациональности, но при этом в высокой степени коррумпированной.

На этом основании некоторые российские эксперты считают, что БиГ — это государство без государственности, то есть протекторат. Эта точка зрения обосновывается, во-первых, фактом появления конституции данного новообразования в качестве Приложения № 4 к Мирному соглашению. Основной закон государства писался в США американскими юристами, а значит, призван был зафиксировать интересы другой страны и ее союзников. Соответственно, документ не имеет необходимой для демократического государства легитимности.

Во-вторых, уникальность случая состоит в том, что есть все основания называть данный протекторат «слабым звеном», так как главным итогом Дейтона стала двухуровневая организация власти:

– уровень образований (энтитетов) — Федерация Боснии и Герцеговины (босняки и хорваты) и Республика Сербская (сербы);

– уровень правительства Боснии и Герцеговины.

Эта двухуровневость чрезвычайно усложняет процесс принятия важных для метрополии решений, как правило, из-за особой позиции сербов по вопросу сохранения своей автономии. Кроме того, ни по одному вопросу, касающемуся будущего БиГ, представители основных сегментов государства не могут прийти к консенсусу. Наконец, именно международная надстройка стала инициатором пересмотра Дейтонского соглашения, ликвидации особых прерогатив энтитетов и создания централизованного политического порядка, полностью, без всяких ограничений подвластного наднациональным структурам (ЕС и НАТО)[50].

В то же время, БиГ вряд ли можно отнести к числу состоятельных государств, поскольку под «состоятельностью государства» понимают «степень, в которой инструменты правления

[50] Пономарева Е.Г. Босния и Герцеговина: государство без государственности. С. 68–69.

дифференцированы, централизованы, автономны и формально скоординированы друг с другом»[51].

Состоятельность государства эксперты детализируют посредством следующих характеристик:

– наличие организационных возможностей по мобилизации ресурсов;

– внешняя консолидация территории;

– способность самостоятельно поддерживать внутренний порядок;

– возможность регулирующего вмешательства государства в экономическую и социальную сферы[52].

Большинством этих признаков «государственной состоятельности» БиГ не обладает. Существенное влияние на закрепление страны в статусе «проблемной государственности» оказывает латентный этнополитический конфликт по линии «хорваты — сербы — боснийские мусульмане», а также «неограниченные полномочия институтов внешнего управления»[53].

Как уже отмечалось, известный британский эксперт П. Кольер, на основе результатов сравнительного исследования, пришел к заключению о том, что «в случае обществ, пребывающих в состоянии гражданских войн, федерализация в целях создания очень неоднородных обществ может стать более эффективным решением, чем экономическое развитие». Однако затем он вынужден был добавить, «такие очень неоднородные общества должны быть демократичными, если они хотят избежать высоких экономических и иных издержек»[54].

---

[51] The Formation of National States in Western Europe. Ed. by Tilly Ch. Princeton: Princeton Univ. Press, 1975, p. 32.

[52] Bartolini. S. Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union. N.Y.: Oxford Univ. Press, 2005. P. 70.

[53] Пономарева Е.Г. Дейтон: ловушки и дилеммы Мирного соглашения // Международная жизнь. 2011. № 2. С. 119.

[54] Колье П. Указ. соч. С. 194.

Поэтому этнофедерализм может как смягчать, так и обострять межэтнические противоречия; как способствовать выравниванию экономического развития регионов, так и работать на рост неравенства и ограничение мобильности; как расширять, так и свертывать демократические права и политическое участие граждан.

Таким образом, форма государственного устройства, закрепленная дейтонской конституцией, и сегодня служит основой для разногласий и продолжающейся сепарации. «Сербская и хорватская элиты продолжают флиртовать с идеями отделения и сепаратизма, в то время как боснийская элита не принимает идею федерализма, поскольку видит в ней форму этнического разделения страны. Иными словами, вместо того чтобы по-разному понимать, что такое федерализм и почему он был выбран в качестве организационного принципа для страны, этнические элиты в Боснии оспаривают саму природу Боснии как федеративного государства»[55]. В то же время, наличие «собственных» политических институтов является жизненно важным интересом каждой этнической общины, поскольку только это дает ее членам реальный шанс на получение части общественного пирога.

Конечно, постконфликтным государствам необходимо значительное время для имплементации и адаптации новых политических институтов, и БиГ существенно изменилась с 1995 года, но эти изменения в основном происходили под серьезным внешним давлением и под пристальным международным надзором. Конституционные положения, которые должны были служить инструментом миростроительства в 1995 году, сегодня превратились в «смирительную рубашку», которая не позволяет реализовать многие объективно необходимые реформы.

Как результат, «дейтонские соглашения, подписанные под давлением Запада, — это вынужденный компромисс, не устроивший ни одну из сторон: боснийским мусульманам пришлось отказаться от

[55] Keil S. Equality and inequality in Bosnia and Herzegovina / In Brill / Nijhoff eBooks (pp. 338–360). DOI: https://doi.org/10.1163/9789004394612_014, 2021 b, P. 353.

унитарной Боснии и Герцеговины, боснийским сербам — от идеи единого государства с Сербией, а хорватам — от Хорватской Республики Герцег-Босна»[56]. В самой институциональной структуре подобной асимметричной федерации с унитарным субъектом (Республика Сербия) заложены противоречия и потенциальные кризисы, а фактическое неравенство субъектов провоцирует новые и новые конфликты. Такой сложный и многосоставной институциональный дизайн органов государственной власти БиГ приводит к существенным административным расходам, которые оцениваются в 50 процентов от внутреннего валового продукта (ВВП) страны[57].

Однако, как отмечает ряд исследователей, существование в стране этнической сегрегации и сложного институционального дизайна выгодно для этнических элит трех народов БиГ. Поэтому боснийские эксперты утверждают, что дейтонскую систему невозможно исправить только «с помощью каких-либо конституционных изменений или дополнений. Нужна радикальная перестройка политического порядка»[58].

§ 1. Общефедеральные органы государственной власти

Президиум Боснии и Герцеговины

Конфликтное соседство трех этнонаций на территории одного государства привело к формированию специфической политической системы. Босния и Герцеговина, пишет Т. Ванханен, «представляет собой страну, где была предпринята попытка предотвратить межэтническое насилие путем разделения власти на равных условиях и приспособить конституционные институты к этническим

[56] Ерёмин Д.П. Хорватский вопрос и эволюция политической системы Боснии и Герцеговины в период стабилизации (1995–2004 гг.). С. 174–206.

[57] Bosnia and Herzegovina: Political parties // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/568324/EPRS_ATA%282015%29568324_EN.pdf (дата обращения: 09.06.2025).

[58] Keil S. Federalism in Bosnia and Herzegovina: Complexities of a peculiar federal state. URL: http://www.taurillon.org/ (дата обращения: 30.08.2025).

разделениям и устремлениям»[59]. Так, дейтонская конституция закрепила институт коллективного президентства — Президиума Боснии и Герцеговины, состоящего из босняка, хорвата и серба, избираемых, соответственно, от разных частей государства — Федерации БиГ и Республики Сербской (статья V конституции), и действие системы ротации (по очереди один из трех членов Президиума выполняет функции председателя). Несмотря на то, что данное положение в 2009 году было квалифицировано Европейским судом по правам человека как нарушение, в Основной закон БиГ изменения не были внесены.

Президиум Боснии и Герцеговины (коллективный/коллегиальный президент, далее — Президиум) — верховный коллегиальный исполнительный орган государственной власти. Статья V Конституции БиГ гласит[60]: Президиум БиГ состоит из одного босняка, одного хорвата (каждый из которых избирается непосредственно от территории Федерации) и одного серба (избираемого непосредственно от территории Республики Сербской).

Выборы и срок полномочий Президиума Боснии и Герцеговины

Члены Президиума БиГ избираются непосредственно в каждом Образовании (при этом каждый избиратель голосует для заполнения одного места в Президиуме) в соответствии с законом о выборах, принятым Парламентской ассамблеей. При этом первые выборы проводятся в соответствии с Приложением 3 к Общему рамочному соглашению. Каждое вакантное место в Президиуме заполняется представителем от соответствующего Образования согласно закону, принимаемому Парламентской ассамблеей[61].

---

[59] Ванханен Т. Этнические конфликты: их биологические корни в этническом фаворитизме. М.: Кучково поле, 2014. С. 69.

[60] См.: Конституция Боснии и Герцеговины // Международные организации и кризис на Балканах. Документы: в 3 т. / Рос. акад. наук. Ин-т славяноведения. Центр по изучению соврем. балканского кризиса; сост. и отв. ред. Е.Ю. Гуськова. М.: Индрик, 2000. Т. 3.

[61] В Новейшей политической истории Боснии и Герцеговины (с 1990 года) квотные выборы членов Президиума Боснии и Герцеговины всегда были

Срок полномочий членов Президиума, избираемых в ходе первых выборов, составляет 2 года; срок полномочий членов, избранных в последующий период, составляет 4 года. Члены могут избираться повторно один раз, после чего они не могут избираться в течение 4 лет.

Процедуры Президиума Боснии и Герцеговины

Президиум БиГ определяет собственные правила процедуры, которые предусматривают надлежащее уведомление обо всех его заседаниях.

Члены Президиума избирают из числа своих членов Председателя. В течение первого срока полномочий Президиума Председателем является член, получивший наибольшее количество голосов коллег. Затем способ избрания Председателя — по ротации или иным образом — определяется Парламентской ассамблеей с учетом положений статьи IV (3) конституции.

Президиум стремится принимать свои решения на основе консенсуса: имеются ввиду решения по вопросам, связанным со статьей III (1) (a) — (e). Если все усилия по достижению консенсуса не имеют успеха, такие решения могут (согласно статье V (2) (d), приведенной ниже) приниматься двумя членами:

«Несогласный с решением член Президиума может объявить такое решение наносящим ущерб жизненным интересам Образования, от территории которого он был избран, при условии, что он сделает это в течение трех дней с момента его принятия. Такое решение незамедлительно передается в Национальную ассамблею Республики Сербской (если заявление делается членом от этой территории), боснийским депутатам Палаты народов Федерации (если заявление

альтернативными: в 1990 году было выдвинуто 9 кандидатов-босняков, 7 кандидатов-хорватов и 7 кандидатов-сербов, кроме того, было выдвинуто 5 других кандидатов, в 1996 году было выдвинуто 8 кандидатов-босняков, 4 кандидата-хорвата и 4 кандидата-серба, в 1998 году, соответственно, 4, 5 и 3, в 2002 году — 11, 8 и 16, в 2006 году — 6, 6 и 11, в 2010 году — 9, 7 и 3, в 2014 году — 10, 4 и 3, в 2018 году — 6, 5 и 4, в 2022 году — 3, 2 и 5.

делается боснийским членом), или хорватским депутатам этого органа (если заявление сделано хорватским членом). Если заявление подтверждается двумя третями голосов этих лиц в течение десяти дней с момента передачи, то оспариваемое решение Президиума в силу не вступает»[62].

Полномочия Президиума Боснии и Герцеговины

В сферу компетенции Президиума входит:

– проведение внешней политики БиГ;

– назначение послов и других международных представителей БиГ, не более двух третей которых может быть отобрано от территории Федерации;

– представительство БиГ в международных и европейских организациях и учреждениях и вступление в такие организации и учреждения, членом которых БиГ не является;

– проведение переговоров, денонсация и, с согласия Парламентской ассамблеи, ратификация договоров БиГ;

– выполнение решений Парламентской ассамблеи;

– представление Парламентской ассамблее по рекомендации Совета министров годового бюджета;

– представление Парламентской ассамблее по ее просьбе, но не реже одного раза в год, доклада о расходах Президиума;

– координация, по мере необходимости, деятельности с международными и неправительственными организациями в БиГ;

– выполнение других функций, которые могут понадобиться для выполнения его обязанностей, которые могут быть возложены на него Парламентской ассамблеей или которые могут быть согласованы с Образованиями.

Постоянный комитет

Каждый член Президиума БиГ в силу занимаемой должности имеет полномочия на гражданское командование вооруженными

[62] Конституция Боснии и Герцеговины // Официальный сайт ООН.

силами. Ни одно из Образований не должно угрожать силой или ее применением в отношении другого, и ни при каких обстоятельствах никакие вооруженные силы ни одного из Образований не должны вступать или размещаться на территории другого без согласия правительства последнего и Президиума Боснии и Герцеговины. Все вооруженные силы в БиГ действуют, сообразуясь с суверенитетом и территориальной целостностью государства.

Члены Президиума выбирают Постоянный комитет по военным вопросам для координации деятельности вооруженных сил в БиГ и являются его членами.

Исполнительная власть

Разделена между Президиумом и Советом министров БиГ, при этом более важные функции выполняет первый институт. Полномочия центрального правительства сильно ограничены в условиях особого федеративного устройства государства и его субъектов — Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской. К совместным полномочиям центрального правительства и органов государственной власти каждого субъекта федерации относится, в частности, предоставление гражданства и защита прав человека, закрепленных в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также в других международных документах.

Совет министров

Президиум назначает Председателя Совета министров, который вступает в должность после утверждения Палатой представителей. Председатель назначает министра иностранных дел, министра внешней торговли и других министров, которые вступают в должность после их утверждения Палатой представителей.

Председатель и министры составляют Совет министров, в компетенцию которого входит осуществление политики и решений БиГ в областях, упомянутых в статье III (1), (4) и (5), и представление докладов Парламентской ассамблее (в том числе, не реже одного раза в год, о расходах страны).

От территории Федерации могут назначаться не более двух третей всех министров. Председатель назначает также заместителей министров (которые не должны принадлежать к тому же народу, указанному в качестве одного из составляющих население страны, что и их министры), которые вступают в должность после утверждения Палатой представителей.

Совет министров уходит в отставку сразу, как только Парламентская ассамблея выносит ему вотум недоверия.

В 1997 году Парламентской ассамблеей БиГ был принят закон, согласно которому на посту премьер-министра сопредседательствовали трое — босняк-мусульманин, хорват и серб. Однако Конституционный суд Боснии и Герцеговины в 1999 году признал неконституционной такую систему коллективного сопредседательства. В феврале 2000 года парламент принял новый Закон, в соответствии с которым возглавлять Совет министров должен один человек (а не трое одновременно), который должен сменяться каждые 8 месяцев представителем другой «основной национальности» (однако законодательство не предусматривает обязательного чередования боснякских, хорватских и сербских этнических представителей на должности Председателя Совета министров Боснии и Герцеговины).

Бикамеральная Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины

Избирается населением трех этнических общин. Статья IV Конституции БиГ гласит[63], что Парламентская ассамблея состоит из двух палат:

Палата народов (верхняя палата парламента) состоит из 15 депутатов, две трети которых — от Федерации БиГ (включая 5 хорватов и 5 босняков) и одна треть — от Республики Сербской (5 сербов). Хорватские и боснийские депутаты от ФБиГ избираются, соответственно, хорватскими и боснийскими депутатами. Депутаты от

[63] Конституция Боснии и Герцеговины // Международные организации и кризис на Балканах. Документы.

Республики Сербской избираются Национальной ассамблеей республики. Кворум составляют 9 членов Палаты при условии присутствия по меньшей мере по трое босняцких, сербских и хорватских депутатов. Срок полномочий — 4 года.

Палата представителей (нижняя палата парламента) состоит из 42 членов, две трети которых избираются от территории Федерации БиГ, а одна треть — от территории Республики Сербской. Члены избираются непосредственно от своего Образования в соответствии с законом о выборах, который принимается Парламентской ассамблеей. При этом первые выборы проводятся в соответствии с Приложением 3 к Общему рамочному соглашению. Большинство членов составляют кворум. Срок полномочий Палаты — 4 года (до парламентских выборов 5 октября 2002 года — 2 года).

Процедуры Парламентской ассамблеи
Боснии и Герцеговины

a) Каждая палата Парламентской ассамблеи БиГ собирается в Сараево не позднее чем через 30 дней после ее формирования или выборов в нее.

b) Каждая палата большинством голосов принимает свой внутренний регламент и из числа своих членов избирает одного серба, одного боснийца и одного хорвата для выполнения функций ее Председателя и заместителей Председателя, при этом каждое из трех избранных лиц поочередно занимает должность Председателя.

c) Все законодательные акты подлежат утверждению обеими палатами.

d) Все решения в обеих палатах принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании. Депутаты и члены делают всё от них зависящее для того, чтобы в это большинство входила по меньшей мере одна треть голосов депутатов или членов от территории каждого Образования. Если большинство голосов не включает треть голосов депутатов или членов от территории каждого Образования, то Председатель и заместители Председателя образуют комиссию и стремятся добиться утверждения в течение

трех дней с момента голосования. Если эти усилия не имеют успеха, то решения принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании при условии, что в число проголосовавших против не входят две трети или более депутатов или членов, избранных от каждого Образования.

e) Предлагаемое решение Парламентской ассамблеи может быть объявлено наносящим ущерб жизненным интересам боснийского, сербского или хорватского народов большинством боснийских, сербских или хорватских депутатов, избранных в соответствии с пунктом 1 (a) статьи IV Конституции БиГ. Для утверждения такого предлагаемого решения в Палате народов требуется большинство присутствующих и участвующих в голосовании боснийских, сербских и хорватских депутатов.

f) Когда большинство боснийских, сербских или хорватских депутатов возражают против применения пункта «e», Председатель Палаты народов для решения этого вопроса немедленно созывает Совместную комиссию, состоящую из трех депутатов, которые избираются соответственно боснийскими, сербскими и хорватскими депутатами. Если Комиссии не удается разрешить вопрос в течение 5 дней, он передается в Конституционный суд, который в ускоренном порядке рассматривает его на предмет соответствия процедуре.

g) Палата народов может быть распущена Президиумом или своим собственным решением при условии, что ее решение о роспуске утверждается большинством, в которое входит большинство депутатов от не менее чем двух народов (боснийского, сербского, хорватского). При этом Палата народов, избранная на первых выборах после вступления в силу настоящей конституции, распущена быть не может.

h) Решения Парламентской ассамблеи вступают в силу после их опубликования.

i) Обе палаты публикуют полный отчет о своих заседаниях и, кроме исключительных обстоятельств, определяемых их регламентом, проводят открытые заседания.

j) Депутаты и члены не могут привлекаться к уголовной или гражданской ответственности за любые действия, совершенные ими в порядке выполнения своих обязанностей в Парламентской ассамблее.

Полномочия Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины

Парламентская ассамблея БиГ несет ответственность за:

a) принятие законодательства, необходимого для выполнения решений Президиума или для выполнения обязанностей Ассамблеи по настоящей Конституции;

b) принятие решений в отношении источников и объема поступлений для финансирования деятельности институтов БиГ и международных обязательств государства;

c) утверждение бюджета для финансирования институтов БиГ;

d) принятие решений о согласии на ратификацию международных договоров;

e) решение любых других вопросов, необходимых для выполнения ее обязанностей, или вопросов, передаваемых ей по взаимному согласию Образований.

Согласно пункту 1 статьи X в конституцию на основании решения Парламентской ассамблеи могут вноситься поправки, в том числе большинством в две трети голосов, присутствовавших и голосовавших в Палате представителей[64].

Попытка серьезно реформировать дейтонскую конституционную систему была предпринята весной 2005 года по инициативе посла США Д. Хейса при поддержке расположенного в Вашингтоне Американского института мира. Речь шла о введении должности единого Председателя Президиума (по сути, Президента БиГ), расширении полномочий центрального правительства и укреплении единого парламента страны.

На встрече в Вашингтоне 22 ноября 2005 года лидеры БиГ согласились начать предложенные США конституционные реформы,

[64] См.: Конституция Боснии и Герцеговины // Официальный сайт ООН.

нацеленные, по замыслу авторов, на преодоление межэтнических противоречий и подготовку к вступлению страны в ЕС и НАТО. В десятую годовщину Дейтона лидеры восьми ведущих боснийских партий, приглашенные в Вашингтон, подписали совместное заявление, подтвердив согласие на конституционные изменения, которые должны были вступить в силу в марте 2006 года. Опубликованное 25 марта соглашение, подписанное шестью партийными лидерами, содержало достаточно большие поправки к конституции[65]. В соответствии с Поправкой 1 усиливалась конституционная власть центральных институтов БиГ за счет властных полномочий ее составных частей. Поправка 2 модифицировала парламентскую систему БиГ, состоящую из Палаты представителей и Палаты народов. Так, Палата народов, как предлагалось, будет иметь фиксированный этнический состав — по семь боснийских мусульман, хорватов и сербов. При этом какого-либо представительства национальных меньшинств в парламенте не предусматривалось. Возглавлять Парламентскую ассамблею должны представители трех национальных общин. В то время как Палата представителей будет заниматься законодательством, Палата народов будет участвовать только в принятии конституционных поправок, выбирать президента и двух вице-президентов БиГ. Эта Палата наделялась правом вето на любой закон, который угрожает жизненно важным интересам одной из национальных групп. Поправка 3 заново определяет характер института президентства в БиГ. Вместо ротации трех членов «коллегиального президента», в Президиум, как предлагалось, будут входить президент и два вице-президента, избираемые на 4 года. Властные полномочия президентства уменьшаются по сравнению с действующей системой в пользу Совета министров. Все решения президентства, касающиеся обороны, назначения судей Конституционного суда и руководителей Центрального банка, должны быть результатом консенсуса.

[65] Constitution Drafting in Bosnia and Herzegovina. May 10, 2006. URL: http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.print&event_id=182193&stoplayout=true (дата обращения: 30.08.2025).

Однако предложенные конституционные изменения (так называемый «Дейтон-2») вызвали острую критику с самых разных сторон и практически раскололи все три национальные сообщества БиГ. Репрезентативный социологический опрос, проведенный 23–24 марта 2006 года, показал, что около 60 процентов граждан страны выступают против поправок, около 30 процентов относятся к ним положительно, а остальные не имеют мнения по этому вопросу. Результатом этой ожесточенной полемики стал провал голосования по «Дейтону-2» в Парламентской ассамблее 26 апреля 2006 года[66].

Конституционный суд Боснии и Герцеговины

В состав Конституционного суда (КС)[67] входят девять членов, из которых четыре выбираются Палатой представителей Федерации, два — Ассамблеей Республики Сербской, три — Председателем Европейского суда по правам человека после проведения консультаций с Президиумом:

– судьи представляют собой видных юристов с высокими моральными качествами;

– судьей Конституционного суда может стать любой избиратель, имеющий на это право и отвечающий указанным требованиям;

– судьи, отбираемые Председателем Европейского суда по правам человека, не должны быть гражданами БиГ или любого соседнего государства.

Срок полномочий первоначально назначенных судей составляет 5 лет, если только они не уходят в отставку или их не увольняют на том или ином основании с общего согласия других судей. Первоначально назначенные судьи не могут быть назначены повторно. Судьи, назначенные впоследствии, служат до достижения возраста 70 лет, если только они не уходят в отставку или

[66] Сидоренко А. Босния и Герцеговина: в поисках выхода из «навязанного» федерализма // Власть. 2009. № 7. С. 140–141.

[67] Конституция Боснии и Герцеговины // Международные организации и кризис на Балканах. Документы.

их не увольняют на том или ином основании с общего согласия других судей. Что касается назначения судей по истечении 5 лет с момента первоначального назначения, то Парламентская ассамблея может принять закон, предусматривающий иной метод отбора трех судей, выбираемых Председателем Европейского суда по правам человека.

Процедуры Конституционного суда

Большинство всех членов КС составляет кворум. Суд принимает свой собственный регламент большинством голосов всех членов. Он проводит открытые слушания и обосновывает свои решения, которые подлежат публикации.

Юрисдикция Конституционного суда

Конституционный суд обеспечивает соблюдение Конституции БиГ. Он обладает исключительной юрисдикцией в решении любого спора, который возникает по конституции между Образованиями или между БиГ и Образованием или Образованиями, или между учреждениями БиГ, включая, среди прочего, следующее:

– соответствует ли решение Образования об установлении особых параллельных отношений с государством Конституции БиГ, включая положения, касающиеся его суверенитета и территориальной целостности;

– соответствует ли то или иное положение конституции или закона какого-либо Образования Конституции БиГ; споры могут передаваться на рассмотрение только членом Президиума, Председателем Совета министров, Председателем или заместителем председателя той или другой палаты Парламентской ассамблеи, одной четвертью членов той или другой палаты Парламентской ассамблеи или одной четвертью членов той или другой палаты законодательного органа Образования.

Конституционный суд обладает также апелляционной юрисдикцией в отношении вопросов Конституции БиГ, которые возникают в связи с решением любого другого суда БиГ.

Конституционный суд обладает юрисдикцией в отношении вопросов, которые рассматриваются любым судом БиГ и заключаются в установлении того, не противоречит ли закон, от действительности которого зависит решение суда, Конституции БиГ, Европейской конвенции о правах человека и основных свободах и ее протоколам или законам БиГ, или того, существует ли общая норма международного публичного права, имеющая отношение к решению суда, или какова сфера действия этой нормы.

Решения Конституционного суда являются окончательными и обязательными.

§ 2. Институт Высокого представителя ООН

Исключительные полномочия в стране имеет Аппарат Высокого представителя Организации Объединенных Наций. Высокий представитель — это международный чиновник, назначаемый Советом Безопасности ООН. Обязанности Высокого представителя в БиГ изложены в статье II Приложения 10 Дейтонского соглашения[68]. Официально, его основная задача — контролировать политический процесс в стране и помогать властям БиГ в реализации Мирного соглашения.

Согласно информации с официального сайта[69] Аппарат Высокого представителя является специальным международным институтом, ответственным за надзор за реализацией гражданских аспектов Мирного соглашения, положившего конец войне в БиГ. Должность Высокого представителя была учреждена в соответствии с Общим рамочным соглашением о мире в Боснии и Герцеговине. Высокий представитель работает с гражданами и институтами БиГ,

[68] Приложение 10 «Соглашение об осуществлении гражданских аспектов мирного урегулирования» к Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине. URL: https://www.rsmoscowoffice.ru/assets/app/filestorage/Дейтонское%20соглашение%20(полный%20текст).html#P1566 (дата обращения: 04.06.2025).

[69] Институт Высокого Представителя // Официальный сайт Высокого представителя. URL: https://www.ohr.int/o-ohr-u/opce-informacije/ (дата обращения: 30.08.2025).

а также международным сообществом, чтобы обеспечить развитие БиГ в мирную и устойчивую демократическую страну, находящуюся на пути интеграции в евроатлантические институты.

Аппарат Высокого представителя (АВП) работает над тем, чтобы БиГ смогла взять на себя полную ответственность за свои дела. Совет по выполнению мирного соглашения, международного органа, управляющего мирным процессом, на заседании в июле 2011 года пришел к выводу, что он «надеется на тесное сотрудничество и координацию между расширенным присутствием ЕС, Высоким представителем в БиГ и другими представителями международного сообщества в соответствии с их текущими ролями». Чтобы поддержать БиГ Европейский союз усилил свои обязательства перед страной.

Статус, кадровое обеспечение и финансирование Аппарата Высокого представителя

Согласно Приложению 10 Дейтонского соглашения Аппарат Высокого представителя ООН имеет статус дипломатического представительства в БиГ. В состав Аппарата входят дипломаты, направленные правительствами государств — членов Совета по выполнению мирного соглашения, международный персонал, нанятый непосредственно АВП, и национальный персонал из БиГ. По состоянию на июль 2024 года в Управлении по правам человека работают 20 иностранных граждан, 16 из которых являются дипломатами, назначенными своими правительствами, и 75 — национальных сотрудников.

Полномочия Высокого представителя[70]

Статья II Приложения 10 к Дейтонскому соглашению (далее — Соглашение) представляет следующие права:

– контролирует выполнение Соглашения;

– устанавливает тесные контакты со сторонами, подписавшими Соглашение, с целью подтверждения полного уважения всех его гражданских аспектов;

---

[70] Полномочия Высокого представителя // Официальный сайт Высокого представителя. URL: https://www.ohr.int/o-ohr-u/mandat/ (дата обращения: 30.08.2025).

– координирует деятельность международных гражданских организаций и агентств в Боснии и Герцеговине с целью обеспечения эффективной реализации гражданских аспектов Соглашения; Высокий представитель будет уважать их автономию в рамках их мандата и при необходимости давать общие указания относительно влияния их деятельности на реализацию Соглашения;

– оказывает содействие при необходимости в разрешении любых трудностей, возникающих в связи с реализацией гражданской части Соглашения;

– участвует в заседаниях донорских организаций;

– представляет периодические отчеты о достигнутом прогрессе в ООН, Европейский союз, правительствам России, США и другим заинтересованным правительствам, сторонам и организациям;

– определяет руководящие принципы работы Специальных международных полицейских сил ООН (миссия завершилась 31 декабря 2002 года).

Как утверждается на официальном сайте АВП, его участие в политической жизни БиГ изменялось и развивалось в соответствии с мандатом и направленностью интересов, как того потребовал Совет по выполнению мирного соглашения. В начале мирного процесса Высокий представитель возглавлял ряд совместных органов, которые объединяли представителей сторон, участвовавших в войне, и обеспечивали начальные условия для мирного процесса. Государственные и местные институты, предусмотренные конституцией, были созданы после первых выборов в сентябре 1996 года, но прошло некоторое время, прежде чем они начали проводить регулярные заседания. Одной из ключевых задач Управления является обеспечение эффективного и ответственного функционирования этих учреждений. АВП также сосредоточивает свою деятельность на установлении верховенства права, что является отправной точкой и ключевым условием прогресса во всех других областях реформ[71].

[71] Институт Высокого Представителя // Официальный сайт Высокого представителя.

Одним из важнейших событий в процессе увеличения полномочий Высокого представителя в реализации Мирного соглашения по БиГ стало заседание Совета по выполнению мирного соглашения (далее — СВМС) в Бонне в декабре 1997 года. СВМС, разрабатывая Приложение 10 к Дейтонскому соглашению, во избежание задержек или препятствий в его реализации со стороны местных политиков-националистов, наделил Высокого представителя правом отстранять от должности государственных должностных лиц БиГ, которые нарушают установленные законом обязательства и само Соглашение, а также при необходимости вводить ключевые законы, если они не будут приняты законодательными органами БиГ.

Законность «боннских полномочий» (чрезвычайных полномочий) достаточно сомнительна уже потому, что они были введены после подписания Дейтонского соглашения. Кроме того, у СВМС нет права предоставлять дополнительные полномочия Высокому представителю. Несмотря на это, «боннские полномочия» широко использовались АВП в последующие годы. В качестве примера можно привести осуществление Высоким представителем в апреле 2003 года реформы обороны с упразднением Высшего совета обороны Республики Сербской и внесение поправок в конституционные законы этого образования.

Уже в первое десятилетие, после получения «боннских полномочий», АВП уволил в общей сложности более 150 должностных лиц, включая судей, министров, государственных служащих и членов парламентов, иногда вместе с замораживанием их банковских счетов. После выборов 2002 года АВП, как утверждается, тщательно проверяет всех кандидатов на ключевые должности в политических институтах БиГ на уровне субъектов и кантонов. Однако часто решения, предлагаемые Высоким представителем, становятся причиной политических кризисов. Так, вступление летом 2021 года в силу нового закона БиГ об ответственности за отрицание геноцида и возвеличивание военных преступников, инициированного Высоким представителем ООН по Боснии, привело к блокаде органов власти БиГ сербскими представителями, а президент Республики Сербской Милорад Додик объявил, что «существование

Боснии больше не имеет смысла». Он призвал передать республике основные функции центральных боснийских властей, включая создание собственных вооруженных сил[72].

Другой свежий пример возникновения кризисной ситуации: Апелляционная палата Конституционного суда БиГ своим решением от 1 августа 2025 года оставила в силе приговор первой инстанции, вынесенный М. Додику: 1 год лишения свободы и 6-летний запрет на занятие государственных и политических должностей. Санкции были наложены за игнорирование распоряжений К. Шмидта, занимающего пост Высокого представителя международного сообщества в стране. В связи с этим, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Боснии и Герцеговины в соответствии со статьей 6.9 Закона о выборах БиГ аннулировала мандат главы Республики Сербской М. Додика и постановила провести досрочные выборы в энтитете. ЦИК также установила предельный срок подачи апелляций. После его окончания на территории Республики Сербской в течение 90 дней должны пройти досрочные президентские выборы.

Однако президент Республики Сербской заявил, что намерен продолжить выполнение своих обязанностей и не планирует инициировать досрочные выборы. Он также подчеркнул, что объединение рассчитывает на всестороннюю поддержку со стороны Сербии и России, а действия Европейского союза охарактеризовал как «инициированное ЕС нападение»[73].

В результате приговор был оставлен в силе 6 августа 2025 года, а 18 августа апелляция М. Додика была отклонена, что формально привело к прекращению его полномочий на посту президента Республики Сербской с датой прекращения полномочий 12 июня 2025 года[74]. Затем в Конституционный суд БиГ поступил

---

[72] США отметили праздник боснийских сербов. Введены санкции против Милорада Додика // Коммерсантъ. 06.01.2022.

[73] Зорина П. ЦИК Боснии и Герцеговины аннулировал мандат Милорада Додика // УРА.РУ. URL: https://ura.news/news/1052976024 (дата обращения: 03.09.2025).

[74] «Pročitajte kompletnu odluku Suda BiH: Ovo je presuda — Milorad Dodik više nije predsjednik RS». *radiosarajevo.ba (in Bosnian). 18 August 2025*. Retrieved 18 August 2025.

запрос об отсрочке исполнения приговора президенту Республики Сербской М. Додику[75].

Тем не менее официально по-прежнему декларируется, что «Управление Высокого представителя работает над тем, чтобы Босния и Герцеговина смогла взять на себя полную ответственность за свои дела, а принципом, которым руководствуется Управление Верховного комиссара в своей работе в Боснии и Герцеговине, является концепция подотчетности местных органов власти, которая призывает должностных лиц и граждан Боснии и Герцеговины взять на себя ответственность за мирный процесс и проблемы, с которыми сталкивается их страна»[76]. В свою очередь, Совет по выполнению мирного соглашения, международного органа, управляющего мирным процессом в БиГ, на заседании в июле 2011 года заявил, что он «надеется на тесное сотрудничество и координацию между расширенным присутствием ЕС, Высоким представителем в БиГ и другими представителями международного сообщества в соответствии с их текущими ролями»[77]. Однако, по мнению российских экспертов, реальная задача этих международных институтов — «решить вопрос уничтожения автономности, и так называемой „особой позиции“ боснийских сербов». И сделано это будет путем передачи всех значимых полномочий международным институтам и, прежде всего, Высокому представителю по БиГ[78].

«Босния и Герцеговина как государство не имеет какой-либо свободы действий по всем направлениям внутренней политики, — отмечают эксперты. — Внешнее управление распространяется не только на полицию, оборону, судебную систему, но и на разведку. Фактически предложенная в Дейтоне модель урегулирования

[75] Конституционный суд Боснии и Герцеговины удовлетворил ходатайство адвокатов президента Республики Сербской Милорада Додика и заменил назначенное ему тюремное заключение на денежный штраф.

[76] Институт Высокого Представителя // Официальный сайт Высокого представителя.

[77] Там же.

[78] Пономарева Е.Г. Босния и Герцеговина: государство без государственности. С. 69.

этнополитического конфликта имела долгосрочную цель по организации подконтрольного наднациональным структурам — прежде всего НАТО и Евросоюзу — государственного образования, его территории и ресурсов»[79].

Россия выступает за сворачивание внешнего протектората в лице Аппарата Высокого представителя — проводника авторитарных планов ЕС и НАТО. Вполне резонно утверждается, что институт сдерживает суверенизацию БиГ и выступает как дестабилизирующий фактор в вопросе национального примирения в республике.

Во время официального визита 21 сентября 2018 года в БиГ Министр иностранных дел Российской Федерации С. Лавров жестко определил позицию нашей страны по этому вопросу: «Мы считаем абсолютно своевременным, если даже не перезревшей задачей, освобождение Боснии и Герцеговины от элементов внешнего управления и окончательное превращение страны в независимое суверенное государство, которое распоряжается своей судьбой… деятельность Аппарата Высокого представителя, назначаемого Западом и имеющего право отменять любые договоренности между тремя конституционными народами, недопустимое явление на данном историческом этапе»[80].

В свою очередь, Евросоюз также требует от БиГ проведения ряда реформ, которые, однако, должны завершить централизацию страны.

Можно также отметить, что ныне действующий Высокий представитель К. Шмидт, прибывший в БиГ в августе 2021 года, не был утвержден Советом Безопасности ООН, в частности, из-за позиции РФ, считающей, что его присутствие наносит больше вреда, чем пользы налаживанию межэтнического диалога в БиГ (*см. подробнее Приложение № 1*).

---

[79] Младенович М., Пономарева Е. Урегулирование этнополитических конфликтов: балканский опыт // Международная жизнь. 2012. май. № 5. С. 121, 124.

[80] Лавров: настало время освободить Боснию и Герцеговину от элементов внешнего управления // ТАСС. 2018. 21 сент. URL: https://tass.ru/politika/5591934 (дата обращения: 30.08.2025).

§ 3. Органы государственной власти Федерации Боснии и Герцеговины

Президент Федерации Боснии и Герцеговины — глава государства[81], для избрания которого Конституцией ФБиГ[82] установлена особая процедура: проведение косвенных президентских выборов. Так, собрания делегатов-босняков и делегатов-хорватов в Палате народов выдвигают по одному кандидату на должность президента и вице-президента. Этот тандем подлежит последовательному утверждению обеими палатами парламента, причем за него должно проголосовать большинство как боснякских, так и хорватских делегатов в Палате народов. Избранные таким образом лица в течение четырехлетнего срока полномочий ежегодно чередуются в должности, соответственно, президента и вице-президента. Президент может с согласия вице-президента распустить одну или обе палаты парламента, если решит, что они не способны принять необходимые законодательные акты. Президент должен распустить парламент, если тот не в состоянии принять бюджет перед началом бюджетного периода.

В соответствии с конституцией в состав Правительства Федерации должны входить 8 министров-босняков, 5 министров-хорватов, 3 министра-серба, и одного министра назначает премьер-министр из числа других народов БиГ по квоте от наибольшего государствообразующего народа.

Парламент Федерации Боснии и Герцеговины — законодательный орган, состоящий из Палаты представителей (нижняя) и Палаты народов (верхняя).

В Палату представителей входит 98 депутатов (ранее 140), избираемых на 4 года путем проведения прямых выборов по правилам пропорциональной избирательной системы вне зависимости от национальности.

---

[81] Официальный сайт Президента Федерации Боснии и Герцеговины. URL: https://www.predsjednikfbih.gov.ba/ (дата обращения: 30.08.2025).

[82] Конституция Федерации Боснии и Герцеговины. URL: https://www.predsjednikfbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/10/ustav_precisceni_tekst.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

Палата народов формируется путем проведения косвенных выборов, состоит из 30 босняков и 30 хорватов (назначаемых кантональными собраниями 10 кантонов, в каждом из которых по итогам выборов возникает оригинальное соотношение сил), а также из 12 представителей других национальностей, главным образом сербов (их количество в Палате народов пропорционально количественному составу двух основных — боснякской и хорватской — этнических групп в каждом кантоне, однако только депутаты-босняки и депутаты-хорваты обладают правом наложения вето на любое законодательное положение, которое они сочтут ущемляющим жизненно важные интересы представляемых ими народов).

Именно эта палата выбирает президента и вице-президента Федерации и влияет на утверждение ее правительства. Поэтому отдельным сюжетом, вызвавшим массу кривотолков и подковерных интриг, перезачетов числа голосов и, наконец, принятие решения жребием, стал окончательный состав Палаты народов как на общегосударственном уровне, так и в Федерации. Эти институты имеют большое значение и при утверждении органов исполнительной власти, и в законотворческом процессе. При формировании правительства Федерации и избрании ее президента и вице-президента существенно, кто будет располагать 13-ю делегатами (из 17-ти) в клубе босняков ее Палаты народов. Столь же важно, кому принадлежат четыре места (из пяти) в клубе сербов в аналогичном органе на общегосударственном уровне. Это дает соответствующей партии «контрольный пакет», позволяющий блокировать нежелательные назначения и решения[83].

§ 4. Органы государственной власти Республики Сербской

Президент Республики Сербской — глава государства, избираемый по мажоритарной системе населением вместе с двумя вице-президентами на 5 лет. Никто не может быть избран президентом

[83] Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2022. № 6. С. 67.

или вице-президентом республики больше двух раз подряд. Президент обладает правом отлагательного вето в отношении законов, принятых Народной скупщиной Республики Сербской (далее — Народная скупщина, Скупщина, Национальное собрание), а также правом ее роспуска в случае правительственного кризиса. Согласно статье 118 конституции «Президент Республики освобождается от должности за нарушение Конституции по решению Национального собрания не менее чем двумя третями голосов депутатов. Процедура увольнения может быть инициирована Национальным собранием по предложению не менее одной трети депутатов»[84].

Народная скупщина Республики Сербской — орган законодательной власти (парламент). Состоит из 83 депутатов, избираемых путем проведения всеобщих прямых выборов по правилам пропорциональной избирательной системы.

Парламент Республики Сербской имеет вторую палату, называемую «Советом народов», члены которой не избираются напрямую, а назначается. В ее составе 28 депутатов, избираемых депутатами Скупщины и муниципалитетами по этническому принципу: по 8 представителей от босняков, сербов и хорватов и 4 депутата от остальных национальных меньшинств. Палата народов может наложить вето на любой закон, принятый Народной скупщиной, если сочтет, что он угрожает жизненным интересам одной из общин. Согласно статье 109 Конституции РС «Президент Республики может по мотивированному предложению Правительства распустить Национальное собрание. Правительство не может предлагать роспуск Национального собрания, если ему вынесен вотум недоверия, или если оно поставило вопрос о своем доверии. Национальное собрание распускается, если оно не избирает правительство в течение 90 дней с момента своего образования»[85].

---

[84] Конституция Республики Сербской. URL: https://russian.rs/laws/konstitucziya-respubliki-serbiya/ (дата обращения: 05.09.2025).

[85] Там же.

Что касается органов местного самоуправления Республики Сербской, то в 2014 году были внесены изменения в наименования муниципалитетов в соответствии с решением Конституционного суда Боснии и Герцеговины. В общинах это — собрание общины (высший орган), президент общины, совет общины и администрация общины. В городах это — городское собрание, мэр, городской совет и администрация города. Органы власти города выполняют задачи, определяемые законом и уставом города.

По результатам выборов 2022 года были сформированы правительства всех 14-ти уровней: одно общегосударственное, два энтитетских, десять кантональных и одно — округа Брчко. Всего в стране с населением 3 000 000 человек (по данным переписи 2013 г.) — 136 министров. В целом избиратели были вынуждены определиться с 518 потенциальными членами различных органов государственной власти в стране.

На выборах в БиГ были избраны 2 члена коллегиального государственного Президиума, президент и 2 вице-президента Республики Сербской, 42 представителя нижней палаты Федерального Парламента БиГ, 83 представителя Парламента Республики Сербской, 98 членов ассамблеи боснийско-хорватской части ФБиГ и члены ассамблей 10 кантонов Федерации.

Глава III. Партии и партийная система Боснии и Герцеговины

В июне 1990 года в Боснии и Герцеговине был снят запрет на создание этнических партий, в результате чего на политической арене появились боснийская Партия демократического действия, Хорватское демократическое содружество и Сербская демократическая партия, представляющие соответственно интересы босняков, хорватов и сербов. Стоит подчеркнуть, что данные партии, которые и сегодня доминируют на политической арене, не конкурируют друг с другом за голоса избирателей, их электорат достаточно четко

разделен по этническим границам, и борьба за голоса избирателей не выходит за рамки определенных этнических групп. Поэтому эти этнические партии, как отмечают эксперты «больше напоминают клиентелистские партии, поскольку роль идеологии у них не велика, и круг возможного электората максимально четко определен»[86]. Партии на политическом пространстве БиГ, по меткому замечанию одного из аналитиков, не столько «клубы фанатов», сколько «бюро по трудоустройству». Оказавшись не при власти хотя бы на местном уровне, они быстро утрачивают и привлекательность, и сторонников[87]. Не случайно исследователи, отмечают, что политическая власть в БиГ сильно персонализирована и основывается на неформальных связях и патрон-клиентских отношениях[88]. Поэтому «практически все основные субъекты политики мотивированы извлечением личной выгоды и относятся к политической деятельности, как предприниматели, т.е. находят и вкладывают в политический процесс инвестиции, с явным намерением вернуть вложенные средства с прибылью»[89].

При подобном разделении электората отсутствуют стимулы для организации межгрупповых избирательных кампаний, а также недостаточна мотивация для продвижения умеренной, не националистической партийной программы. Однако с 2000-х годов партийная система БиГ стала более дифференцированной, на политической арене появляются многочисленные новые политические партии, часть из которых действует на антинационалистической платформе, они акцентируют идентичность со-гражданства,

---

[86] Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Формы правления и этнические конфликты. Казань, Логос-Пресс, 2022. С. 158.

[87] Кандель П. Босния и Герцеговина во время и после всеобщих выборов // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 2. С. 74.

[88] См.: Zdeb A. Ethno-nationalism and political conflict in Bosnia // The Palgrave handbook of ethnicity / S. Ratuva (Ed.). Singapore: Palgrave Macmillan, 2019. P. 596–612.

[89] Пшизова С.Н. Становление политических рынков как теоретическая проблема // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / гл. ред. А.И. Соловьёв. М., 2007. С. 224.

продвигая идею БиГ как государства равноправных граждан. Как отмечают исследователи: «Постэтническая перспектива [которой придерживаются такие партии] признает этническую идентичность, но в не эссенциалистском ключе, принимая во внимание, что границы этнических групп изменчивы и подвержены постоянным изменениям, и что идентичности могут пересекаться»[90]. Однако общая политическая ситуация и, как правило, пронатовский и проевропейский дискурс этих партий пока не вызывают большого доверия у электората БиГ. Кроме того, политическая практика свидетельствует, что как только партия в этнически разделенном обществе вступает в борьбу за электорат на идеологическом поле, или стремится стать партией интеграции этнических групп всей страны, она почти неизбежно теряет поддержку своей этнической группы и быстро сходит с политической арены[91]. Поэтому позиции общегражданских политических партий БиГ — Сербской демократической партии, «Нашей партии», «Европейского народного союза» и других не этнических партий, выступающих за решение общенациональных проблем, — в целом довольно слабые, хотя они имели некоторый электоральный успех на муниципальных выборах 2020 и 2024 годов в Федерации БиГ.

В результате всего в выборах 2022 года в БиГ приняли участие 90 партий, 38 коалиций, 17 независимых кандидатов. В разделенной на две части БиГ правом голоса обладают более 3 300 000 человек[92]. В свою очередь, в выборах в Палату представителей БиГ в 2022 году

[90] Touquet H. Multi-Ethnic parties in Bosnia-Herzegovina: Naša Stranka and the Paradoxes of Postethnic Politics. // Studies in Ethnicity and Nationalism, 11(3), 2011, P. 451–467. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1754-9469.2011.01134.x (дата обращения: 30.08.2025).

[91] Ачкасов В.А. Этнические партии в политических системах мультиэтничных государств // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2024. № 77.

[92] Протесты в Баня-Луке: избирком БиГ не хочет признавать победу Милорада Додика / EADAILY. URL: https://eadaily.com/ru/news/2022/10/26/protesty-v-banya-luke-izbirkom-big-ne-hochet-priznavat-pobedu-milorada-dodika (дата обращения: 30.08.2025).

участвовали 34 политические партии, в том числе 12 новых партий. Представители 14 партий получили мандаты депутатов Палаты представителей.

Согласно типологии партийных систем Дж. Сартори в БиГ существует «атомизированная партийная система». «Эта модель, — пишет Сартори, — введена как остаточный класс, чтобы обозначить черту, за которой проблема такого подсчета уже не стоит остро, порог, за которым число партий — будь то десять, двадцать или тридцать уже не имеет определяющего значения. Такие партийные системы могут быть определены аналогично атомизированной конкуренции в экономике, т.е. как ситуация, когда ни одна коалиция не оказывает заметного влияния на другие компании»[93]. Правда, как уже было отмечено, у каждой этнической общности БиГ есть партия, которая регулярно получает наибольшую электоральную поддержку.

Так, в артикуляции и агрегации политических интересов боснийских мусульман ключевую роль по-прежнему играет Партия демократического действия, возглавляемая сейчас сыном первого президента республики, автора «Исламской декларации» А. Изетбеговича — Бакиром. Откровенно националистическая риторика отца и сына Изетбеговичей способствовала и способствует не просто сохранению, но и усилению противоречий как в отношениях с политическими оппонентами, так и внутри самой Партии демократического действия. Особняком стоит формально входящий с ней в коалицию «Союз за лучшее будущее Боснии и Герцеговины», также являющийся этнической партией.

На условно левом фланге действуют Социал-демократическая партия БиГ и Демократический фронт. Однако существующие противоречия между лидерами этих условно левых партий не позволяют им выступать единым фронтом.

---

[93] Сартори Дж. Партии и партийные системы: рамки анализа // Партии и выборы: Хрестоматия. Ч. 1. М. 2004. С. 24.

Интересы боснийских сербов на политической арене БиГ представляют, прежде всего, Союз независимых социал-демократов — партия одного из самых влиятельных политиков М. Додика, президента Республики Сербской в 2010–2018 годах и сегодня, а также члена Президиума БиГ в 2018–2022 годах, и занимающая центр политического спектра коалиция оппозиционных сил «Союз за перемены», в который входят Социал-демократическая партия, Партия демократического прогресса и Народно-демократическое движение. Сложность в отстаивании позиций сербов — второй по численности группы населения БиГ заключается не только в отсутствии единства среди сербских партий, но и в жесткой конкуренции между ними. Так, коалиция постоянно и активно критикует ведущую партию — Союз независимых социал-демократов.

Доминирующей политической силой в хорватском политическом лагере по-прежнему является Хорватское демократическое содружество Боснии и Герцеговины. Стратегическая цель этой партии — административное переустройство БиГ с формированием отдельного энтитета с хорватским большинством и столицей в городе Мостар. В тактическом плане предпринимаются шаги в целях укрепления хорватского представительства в общебоснийских органах власти и в Федерации БиГ. Речь прежде всего идет о внесении изменений в избирательное законодательство БиГ в части, касающейся выборов членов Президиума от Федерации, депутатов Палаты народов ФБиГ, а также статуса города Мостара со смешанным христианско-мусульманским населением[94]. В свою очередь, положение хорватов БиГ, не имеющих своего собственного государственного образования, постоянно обсуждается как в политических структурах страны, так и на международном уровне в Совете Безопасности ООН[95].

---

[94] См.: Пономарева Е., Попадьева Т. Указ. соч. С. 70–72.

[95] Пятьдесят восьмой доклад Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине // Совет Безопасности ООН. 2020. 28 окт. // URL: https://undocs.org/ ru/S/2020/1052 (дата обращения: 30.08.2025).

Основные позиции ведущих партий боснякского национального корпуса в общем виде могут быть сведены к желательности продвижения государства по пути большей унитаризации на всех уровнях принятия решений; сербского национального корпуса — к максимальной децентрализации и четкому следованию букве и духу соглашений Дейтона, а партий хорватского национального корпуса — к необходимости предоставления хорватскому сообществу равного с боснякским и сербским народами положения посредством образования третьего энтитета в БиГ. Правда, в определенные периоды, в зависимости от конкретных обстоятельств, интересы представителей трех народов могут пересекаться, что во многом определяет протекание политического процесса в государстве[96].

Стоит отметить, что по итогам прошедших выборов 2022 года членом Президиума Боснии и Герцеговины от хорватов снова стал не Драган Чович — лидер Хорватского демократического содружества БиГ, официально поддержанный Загребом, а Желько Комшич — лидер хорватского Демократического фронта. Личность Ж. Комшича отличается большой противоречивостью: будучи хорватом и католиком, он не пользуется доверием в среде хорватов, а победу на выборах в Президиум ему обеспечили голоса мусульман Федерации Боснии и Герцеговины. Ж. Комшич поддерживает курс боснийско-мусульманской Партии демократического действия. Политик выступает за единую БиГ, основанную на гражданской идентичности, а не на этническом принципе и считает, что попытки хорватов добиться создания своего энтитета разрушают идею Боснии и Герцеговины как государства. Одновременно с этим он утверждает, что страна неизбежно присоединится к НАТО, заявляет, что в стране «есть независимая Центральная избирательная комиссия, в которой М. Додик и Д. Чович не могут принимать решения». Можно сделать вывод, что в «единой, гражданской» БиГ, как ее видит Ж. Комшич, о равноправном диалоге между босняками,

[96] Елсаков А.С. Основные характеристики партийной системы Боснии и Герцеговины // Регионология. 2017. Т. 25. № 3. С. 347.

сербами и хорватами пока не может быть и речи. Ситуация, при которой хорваты фактически лишены своего представительства в Президиуме, стала возможной после проведенных ранее изменений в избирательном законодательстве[97]. Многомесячные попытки хорватских и боснийских партий, предшествовавшие выборам в октябре 2022 года, договориться об избирательной реформе не увенчались успехом, несмотря на посредничество администраций США и Евросоюза. В частности, 26 января 2024 года Сараево посетил спецпредставитель США по Западным Балканам М. Палмер, который, в частности, обсуждал с представителями обеих палат парламента БиГ реформу избирательного законодательства.

На сегодняшний день, законы о политических партиях и законы о финансировании политических партий приняты в Республике Сербской и в округе Брчко. В Федерации Боснии и Герцеговины закон о политических партиях не принят (см. подробнее Приложение № 2).

Глава IV. Правовое регулирование избирательных процессов

Правовое регулирование выборов в Боснии и Герцеговине является сложносоставным и отражает их уникальные конституционно-правовые основания подготовки и проведения, исходя из положений Дейтонского мирного соглашения 1995 года (далее — Соглашение). Речь идет прежде всего о следующих 16 правовых актах:

1. Приложение 3 Соглашения («Выборы в Боснии и Герцеговине») подчеркивает необходимость поддержки свободных, справедливых и демократических выборов, а обеспечивает основу для достижения демократии в БиГ, что само по себе является предпосылкой для существования эффективной избирательной системы[98].

---

[97] Суязова А. Этнокультурные особенности государственного строительства в Боснии и Герцеговине // Обозреватель-Observer. 2021. № 7. С. 89.

[98] Приложение 3 «Выборы в Боснии и Герцеговине» Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине. URL: https://www.rsmoscowoffice.ru/assets/

2. Конституция Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 года содержит положения, относящиеся к выборам и системе регулирования избирательных процессов[99]. Например, главы IV и V посвящены, среди прочего, выборам в Парламентскую ассамблею и Президиум БиГ, соответственно. Конституция БиГ признает босняков, хорватов и сербов в качестве государствообразующих народов (на основе самоидентификации), при этом лица, не идентифицировавшие себя в качестве представителя той или иной этнической общности, конституционно признаются в качестве представителей других народов.

При подготовке к проведению 1 октября 2006 года очередных парламентских выборов вопросы конституционной реформы были одними из основных вопросов проведения предвыборной агитации политическими партиями, политическими коалициями. В феврале 2006 года Европейский парламент рекомендовал БиГ модифицировать конституционные положения в направлении передачи ряда важных полномочий от субъектов федерации центральному правительству с тем, чтобы преодолеть разделение государственной власти по этническим линиям и упростить структуру государственного управления. 19 марта 2006 года семь политических партий (Партия демократического действия, Хорватское демократическое содружество, Хорватский национальный союз, Сербская демократическая партия, Социалистическая демократическая партия, Альянс независимых социал-демократов, Партия демократического прогресса) достигли соглашения по вопросу о конституционных поправках, в соответствии с которыми законодательные полномочия сосредоточивались бы в расширенной до 87 депутатов нижней палате Парламентской Ассамблеи БиГ, тогда как верхняя палата имела бы дело с наиболее важными вопросами национального и общенационального порядка. Конституционные поправки

app/filestorage/Дейтонское%20соглашение%20(полный%20текст).html#P1566 (дата обращения: 04.06.2025).

[99] Конституция Боснии и Герцеговины // Международные организации и кризис на Балканах. Документы.

сохраняли действующую систему принятия решений — модель голосования государственных образований федерации, в условиях которой для принятия решения необходимо обязательное наличие всех основных ее компонентов:

– во-первых, большинство членов законодательного/представительного органа страны, Парламентской Ассамблеи БиГ, должно присутствовать на заседании и проголосовать за обсуждаемое решение;

– во-вторых, по меньшей мере, одна треть голосов «за» должна быть подана депутатами от Республики Сербской;

– в-третьих, по меньшей мере, одна треть голосов «за» должна быть подана депутатами Федерации БиГ.

Кроме того, конституционные поправки предусматривали переход от института тройственного президентства («коллективного президента») к институту президента и двух вице-президентов, которые должны будут избираться путем проведения косвенных выборов депутатами парламента. Центральное правительство согласно конституционным поправкам также должно получить новые полномочия.

Указанные конституционные поправки встретили решительное возражение со стороны Партии «За Боснию и Герцеговину», а также партии «Хорваты — вместе», а при голосовании в Парламентской Ассамблее БиГ 26 апреля 2006 года они не получили необходимой поддержки в две трети голосов депутатов Палаты представителей, которая приняла решение вернуться к указанным поправкам после проведения 1 октября 2006 года очередных парламентских выборов[100]. Однако общественное обсуждение вопроса о статусе субъектов федерации, составляющих БиГ, продолжалось и в период проведения парламентской избирательной кампании. В ходе избирательной кампании боснякские политические партии, в частности Партия «За Боснию и Герцеговину», выступали с предложением об упразднении Республики Сербской, тогда как представители

[100] См.: Кудряшова И.В., Указ соч.

сербских политических партий, в том числе премьер-министр Республики Сербской М. Додик, о выходе из состава федерации.

В 2009 году Европейским судом по правам человека было принято решение, призывающее БиГ внести изменения в конституцию с тем, чтобы предоставить пассивное избирательное право при проведении выборов на высшие выборные государственные должности представителям национальных меньшинств, проживающих на соответствующих территориях государствообразующих субъектов БиГ, однако при проведении 12 октября 2014 года очередных всеобщих выборов оно не было реализовано. Не случайно отдельные части нынешней Конституции БиГ жестко критиковались Венецианской комиссией (Европейская комиссия за демократию через право), совещательным органом при Совете Европы, в ряде ее отчетов.

3. Закон о выборах в Палату представителей Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины от 12 апреля 1996 года.

Взаимное ожесточение предопределило характер первых всеобщих выборов 1996 года в Боснии и Герцеговине как «продолжение войны избирательными бюллетенями» (Д. Ерёмин). В то время как по замыслу создателей дейтонской конституции они должны были стать «учредительными выборами» и сыграть важную троякую роль:

- институциональную — установить систему политических институтов, в рамках которой будет развиваться электоральная конкуренция;
- бихевиоральную — сформировать «меню» предпочтений и паттерны поведения избирателей и определить тем самым контуры новой многопартийной системы;
- трансформационную — создать основу легитимации нового политического режима и существенно ограничить возможности возврата к старым и/или перехода к новым недемократическим формам правления[101].

[101] Гельман В.Я., Елезаров В.П. «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // Первый электоральный цикл в России 1993–1996 гг. / Общ. ред. В. Гельман, Г. Голосов, Е. Мелешкина. М., 2000. С. 13.

Достигнуть этих целей не удалось.

Необходимость проведения кампании поставила вопрос о формировании избирательных списков и процедуры голосования. Он был напрямую связан с проблемой возвращения беженцев и перемещенных лиц на места прежнего проживания, что являлось практически невыполнимой задачей, так как, по данным на октябрь 1996 года, к ним относилось 58 процентов населения БиГ[102].

Первая избирательная кампания в Боснии и Герцеговине, имплементация результатов которой означала окончание переходного периода, во многом определила становление и характер функционирования государственных институтов и политических партий дейтонской БиГ. С начала подготовки решающую роль в жизни страны стали играть международные акторы, так как политические элиты основных этноконфессиональных общин не могли согласовать требования и интересы. Неспособность ведущих политических сил самостоятельно прийти к взаимоприемлемым компромиссным решениям предопределила значительную вовлеченность мирового сообщества, прежде всего стран Запада, во внутриполитическую жизнь страны. Таким образом, подавляющая часть компромиссов по принципиальным вопросам навязывалась заинтересованными внерегиональными акторами, что обусловило формирование наднациональной структуры управления государством и превращение Боснии и Герцеговины в международный протекторат[103].

4. В 2000 году Парламентская Ассамблея БиГ не приняла законодательство о парламентских выборах, однако 27 сентября Миссия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — ОБСЕ) в БиГ приняла решение о проведении 11 ноября очередных парламентских выборов.

Новый Избирательный закон, регулирующий проведение парламентских выборов, был принят в 2001 году. Тем самым были

---

[102] Ерёмин Д.П. Первая послевоенная избирательная кампания в становлении современной государственности Боснии и Герцеговины. С. 197.

[103] Там же. С. 204.

выполнены все необходимые условия для осуществления выборов в соответствии с национальными и международными нормами и правилами. При этом закон не внес серьезных изменений в ранее применявшуюся временную избирательную систему. В целом законодательство и избирательный процесс (с 1995 г. до настоящего времени) являются преимущественно этническими. В соответствии с Дейтонским соглашением все парламентские выборы в БиГ проводились по этническому принципу, в том числе в части регистрации избирателей (по месту проживания).

В 2014 году в Избирательный закон были внесены изменения, связанные, в частности, с увеличением квоты обязательного представительства женщин в списках кандидатов политических партий, политических коалиций, а также в составе избирательных комиссий с 33 до 40 процентов. Вместе с тем пассивное избирательное право по-прежнему законодательно ограничивается по этническому признаку и месту проживания/регистрации кандидата, а активное избирательное право — по месту проживания избирателя. Так, избиратели, находящиеся на территории Республики Сербской, могут принимать участие в голосовании только за кандидата-серба в состав этнического Президиума БиГ, а избиратели, находящиеся на территории Федерации БиГ, соответственно, либо за кандидата-босняка, либо за кандидата-хорвата. В 2014 году в законодательство о выборах были внесены еще некоторые изменения, а именно: передача полномочий по разрешению конфликта интересов от ЦИК БиГ соответствующей парламентской комиссии, изменение наименований муниципалитетов в Республике Сербской в соответствии с решением Конституционного суда Боснии и Герцеговины, которое обязывало гармонизировать положения федерального законодательства с соответствующим законодательством Республики Сербской в части единообразного наименования муниципалитетов (26 июня 2011 года Конституционный суд БиГ признал неконституционными положения ст. 9.2 Закона о выборах в Палату представителей в связи с тем, что наименования перечисленных

в нем муниципалитетов не корреспондируют положениям Закона о территориальной организации Республики Сербской, и признал указанную статью утратившей силу с 13 февраля 2013 года)[104].

В 2014 году выборам предшествовала череда протестов, названных исследователями «боснийской весной». В рамках рационализации экономики, осуществляемой по рекомендациям ЕС, в стране были закрыты почти все крупные предприятия, что привело к огромной безработице: по официальным данным она составляла 24 процента, по неофициальным — более 40. Неслучайно в начале 2014 года начались массовые протестные выступления рабочих в Сараево и других городах республики. Помимо этого, питательной почвой для протестных движений стали разрушительные наводнения в мае, которые затронули почти треть территории страны, и неспособность органов государственной власти подготовиться к стихийному бедствию или эффективно реагировать на него. По мнению исследователей, данное событие вновь дало ответ на вопрос о том, является ли страна «несостоявшимся» государством или нет[105]. Социал-демократическая партия БиГ 12 февраля внесла в парламент предложение о проведении досрочных парламентских выборов (в связи с массовыми общественными протестами во ФБиГ — одном из государствообразующих субъектов федерации — в связи с социально-экономическим кризисом). Однако президент Республики Сербской выступил против данного предложения. Центральная избирательная комиссия БиГ 15 мая 2014 года приняла решение о назначении на 12 октября очередных парламентских выборов в связи с истечением конституционного срока полномочий. Как следствие, выборы отличались низкой явкой в 54,14 процента, значительным числом нарушений, отмеченных

[104] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; Под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015.

[105] Keil, S. and Perry, V. «Back to square one?: An analysis of the 2014 general elections in Bosnia and Herzegovina» // Electoral Studies, 38, 2015, pp. 82–87 (P. 82). DOI:10.1016/j.electstud.2015.02.014 (дата обращения: 30.08.2025).

наблюдателями на 25 процентах участков[106], и высоким числом испорченных бюллетеней (больше 122 000 или приблизительно 9%)[107].

Избирательная кампания 2018 года, по словам отечественного эксперта, носила традиционный характер: ведущие партии и в босняцкой (Партия демократического действия), и в сербской (Союз независимых социал-демократов), и в хорватской среде (Хорватское демократическое содружество) активно использовали националистическую риторику и соревновались, кто больше преуспеет в этнической мобилизации своего электората. Фактически же они помогали друг другу, способствуя аналогичному процессу в своей среде[108]. Однако очередная победа Ж. Комшича в борьбе за хорватское место в Президиуме БиГ, одержанная благодаря голосам избирателей босняков, оказалась «пирровой». Ее прямым следствием стал затяжной политический кризис и институциональный паралич как в Федерации, так и на общегосударственном уровне. Соперник Ж. Комшича — Д. Чович, которого поддержали все хорватские организации в БиГ, квалифицировал избрание Ж. Комшича как «неконституционное, незаконное, нелегальное и нелегитимное». Но без представителей хорватов невозможно сформировать ни Палату народов (как во ФБиГ, так и на общегосударственном уровне), ни правительства. Позицию хорватских партий БиГ поддержали премьер и президент соседней Хорватии (где у власти также находится Хорватское демократическое содружество), которая инициировала рассмотрение данной темы на Совете ЕС. В результате в течение 14 месяцев элиты энтитетов не могли достичь соглашения о формировании правительства БиГ. В конечном счете Хорватское демократическое содружество, которому обещали пересмотреть злополучный закон и гарантировали места в кабинетах и на уровне Федерации, и на общегосударственном уровне, сняло

[106] OSCE, 2014. INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION Bosnia and Herzegovina General Elections, 12 October 2014, P. 11.

[107] Keil, S. and Perry, V. «Back to square one?: An analysis of the 2014 general elections in Bosnia and Herzegovina».

[108] Кандель П. Босния и Герцеговина во время и после всеобщих выборов. С. 74.

требование отмены выборов и пошло на образование коалиционных правительств с Партией демократического действия и Союзом независимых социал-демократов[109].

Последние по времени всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине состоялись 2 октября 2022 года. Граждане выбирали членов Президиума (по одному от каждого конституционного народа), 57 делегатов в Парламентскую Ассамблею БиГ, состоящую из Палаты народов (15 делегатов) и Палаты представителей (42 депутата, 28 из них избираются во ФБиГ, 14 — в Республике Сербской). На уровне энтитетов 156 депутатов выбирают в Парламент Федерации БиГ (98 — в Палату представителей и 58 — в Палату народов), а также депутатов в кантональные парламенты. Явка на выборах в 2022 году составила 51,45 процента — немногим меньше, чем в 2018-м[110]. Внимание к всеобщим выборам в БиГ, которые проводились уже в 14-й раз после прекращения там кровопролитной войны и подписания в 1995 году Дейтонского соглашения, на сей раз было повышенным. В последние годы БиГ переживает самый серьезный за минувшие годы политический кризис, поставивший под сомнение само ее существование как единого государства. Обнародованные итоги голосования показывали, что кардинальных сдвигов в боснийском политическом ландшафте не произошло, однако некоторые тенденции перемен обозначились.

5. Закон о финансировании политических партий БиГ был внесен на рассмотрение в 2012 году (однако закон о политических партиях пока не принят).

6. Закон о гендерном равенстве. Перед проведением 12 октября 2014 года парламентских выборов в законодательство были внесены изменения, предусматривающие увеличение квоты представительства женщин в списках кандидатов политических партий, политических коалиций, а также в составе избирательных комиссий

[109] Там же. С. 75.

[110] Bosanci i Hercegovci biraju novu vlast. 02.10.2022. URL: https://www.dw.com/bs/bosanci-i-hercegovci-biraju-novu-vlast/a-63313659 (дата обращения: 24.06.2025).

с 33 до 40 процентов. Законодательные изменения в квотном регулировании представительства женщин при проведении парламентских выборов коррелируют с положениями Закона о гендерном равенстве.

7. Закон о порядке формирования Палаты народов Парламентской Ассамблеи БиГ от 12 апреля 1992 года.

8. Закон о гражданстве БиГ.

9. Закон о конфликте интересов, с изменениями, в частности от 19 ноября 2013 года (полномочия по разрешению конфликта интересов в связи с избранием на выборную должность были переданы от ЦИК БиГ соответствующей парламентской комиссии).

10. Конституция Федерации Боснии и Герцеговины вступила в силу 30 марта 1994 года. Во ФБиГ не принят закон о политических партиях.

11. Конституция Республики Сербской от 14 сентября 1992 года.

12. Закон Республики Сербской о политических партиях.

13. Закон Республики Сербской о финансировании политических партий.

14. Закон округа Брчко о политических организациях.

15. Закон округа Брчко о финансировании политических партий.

16. Нормативные акты Центральной избирательной комиссии БиГ.

В Обзоре Бюро по демократическим институтам и правам человека (далее — БДИПЧ, БДИПЧ ОБСЕ, Бюро ОБСЕ) избирательного законодательства и практики государств — участников ОБСЕ отмечается, что правовая основа для проведения выборов в целом ряде стран, в том числе в БиГ, содержит технические недостатки, включая чрезмерно сложную правовую систему, влекущие за собой проблемы в применении закона, а также представляющие собой препятствие в предоставлении равных и справедливых условий для всех участников избирательного процесса. При этом в Обзоре отмечается, что в некоторых случаях сложность нормативно-правовой базы объясняется спецификой федеральной или квазифедеральной системы, включающей множество избирательных законов.

Глава V. Система избирательных органов Боснии и Герцеговины

В соответствии с Избирательным законом за подготовку и проведение выборов отвечает трехуровневая система избирательных органов:

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) ведет регистр избирателей. Списки граждан направляются в муниципальные избирательные комиссии в срок от 120 до 90 дней до дня голосования. ЦИК наделена полномочиями, в частности, по организации изготовления избирательных бюллетеней, определению и официальному обнародованию результатов выборов. Центральная избирательная комиссия ныне состоит из семи членов — два хорвата, два босняка, два серба и один представитель национальных меньшинств БиГ. Назначается она на 7 лет. Председатель комиссии выбирается ее членами. Каждый член ЦИК — хорват, босняк, серб и представитель других национальностей — исполняет обязанности председателя ЦИК в течение 21 месяца в соответствии с принципом ротации раз в 7 лет. Центральная избирательная комиссия — независимый орган, который подконтролен непосредственно Парламентской Ассамблее БиГ. ЦИК осуществляет свою деятельность на основе принципов гласности и открытости. Заседания Комиссии являются открытыми и транслируются в режиме реального времени на канале YouTube*, а все ее решения размещаются на сайте ЦИК в сети Интернет (www.izbori.ba).

Муниципальная избирательная комиссия (далее — МИК) осуществляет контроль за организацией и проведением голосования избирателей, суммированием итогов голосования и установлением предварительных результатов выборов на территории соответствующего муниципалитета. Является постоянно действующим

* В отношение видеохостинга YouTube, принадлежащего компании Google LLC, с 2024 года Роскомнадзором приняты ограничительные меры за нарушение законов Российской Федерации.

избирательным органом в составе 3–7 человек в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего муниципалитета. Члены МИК назначаются представительным органом муниципалитета — муниципальным советом с учетом этнического состава населения на основе последней переписи населения и подлежат одобрению со стороны ЦИК. Членами МИК могут быть председатели или судьи судов ординарной юрисдикции, секретари советов муниципалитетов, лица, замещающие должности местного самоуправления. Срок их полномочий — 7 лет[111].

Участковые избирательные комиссии (далее — УИК) формируются соответствующей МИК на основе предложений политических партий/коалиций, принимающих участие в выборах, не позднее чем за 30 дней до дня голосования в составе трех — пяти человек в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка, только на период проведения выборов. Каждый участник выборов (политическая партия, независимый кандидат) имеет право выдвинуть в этом качестве своих представителей. Формирование пула представителей проводится в формате организуемой ЦИК лотереи, затем из данного пула представителей МИК по представлению кандидатов — участников выборов формирует персональные составы конкретных УИК. В случае непредставления участником выборов кандидатур своих представителей формирование персонального состава УИК производится по усмотрению МИК[112].

---

[111] При проведении 12 октября 2014 года парламентских выборов было образовано 142 муниципальные избирательные комиссии, в том числе 6 муниципальных избирательных комиссий в крупных городах и 1 муниципальная избирательная комиссия в административном округе Брчко.

[112] Некоторые участники выборов не вполне доверяют беспристрастности избирательных комиссий в связи с этнической или политической ангажированностью членов комиссий и возможными манипуляциями (нарушениями) в день проведения выборов. Кроме того, некоторые политические силы «торгуют» местами в составе участковых избирательных комиссий с целью создания преимущества в представительстве отдельных политических групп. В целях повышения уровня

Предполагается, что деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе принципа открытости и гласности. Схема размещения участковых избирательных комиссий должна была быть определена соответствующими избирательными комиссиями многомандатного избирательного округа не позднее срока, установленного законодательством.

В Брчко существует избирательная комиссия дистрикта и избирательные комитеты.

После того как Парламентская ассамблея БиГ 21 августа 2001 года на заседании Палаты представителей приняла Закон о выборах, а затем 23 августа на заседании Палаты народов Временная избирательная комиссия БиГ прекратила свое существование, была создана ныне действующая Избирательная комиссия БиГ. 16 ноября Высокий представитель назначил ее членов из списка, предложенного Временной комиссией по назначениям, куда входили члены Комиссии по избранию и назначению судей Конституционного суда БиГ и международные члены Избирательной комиссии.

Членами первого состава Избирательной комиссии БиГ были назначены: представитель сербов Бранко Петрич, представитель хорватов Лидия Корач, представитель босняков Хильмо Пашич, представитель национальных меньшинств БиГ Вехид Шехич, а также представители международного сообщества — Р. Бикрофт, Г. Шрёнбергс и посол РФ В. Ткаченко.

Первое заседание Избирательной комиссии в соответствии с Конституцией БиГ состоялось 20 ноября 2001 года. На этом заседании было принято решение о создании Секретариата Избирательной комиссии, который выполняет профессиональные и административно-технические функции для Избирательной комиссии, Совета по рассмотрению жалоб и апелляций, Апелляционного совета.

общественного доверия к выборам при их проведении ЦИК Боснии и Герцеговины, как и при проведении выборов в 2018 году, обнародовала официальную партийную принадлежность всех членов участковых избирательных комиссий.

На втором заседании Избирательной комиссии БиГ 27 ноября 2001 года был принят ее регламент и избран первый председатель — Лидия Корач[113].

В апреле 2006 года Избирательная комиссия БиГ была переименована в Центральную избирательную комиссию Боснии и Герцеговины (ЦИК). Сегодня ее состав назначается Палатой представителей Парламентской ассамблеи БиГ на основе квоты представительства государствообразующих народов: два босняка, два хорвата, два серба и один представитель других не государствообразующих народов в качестве члена Комиссии с правом решающего голоса. Кроме того, Постоянная миссия ОБСЕ в БиГ и Аппарат Высокого представителя вправе назначить по одному своему представителю в состав Комиссии с правом совещательного голоса. Кандидаты в члены ЦИК БиГ выдвигаются специальной комиссией по вопросам подбора и назначения кадров и затем утверждаются Палатой представителей (указанная специальная комиссия состоит из двух членов Высшего совета по правосудию и прокурорскому надзору, трех членов административной комиссии Палаты представителей и двух членов действующего состава ЦИК БиГ).

Кроме того, Постоянная миссия ОБСЕ в БиГ и Аппарат Высокого представителя ООН вправе назначить по одному представителю в состав Комиссии с правом совещательного голоса.

Прежний состав ЦИК был назначен 14 апреля 2014 года[114]; в действующий состав Комиссии, сформированный в 2021 году, назначены две женщины.

---

[113] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион.

[114] В отношении состава Комиссии рядом политических сил, в том числе бывшими членами Комиссии, были инициированы судебные процессы о якобы незаконном формировании ее состава в связи с политической принадлежностью отдельных ее членов, незаконностью процедуры отбора и назначения членов Комиссии. 21 апреля 2022 года Суд Боснии и Герцеговины постановил, что назначение членов Комиссии проводилось в полном соответствии с законодательством о выборах и положениями Конституции Боснии и Герцеговины.

В 2013 году в законодательство о выборах были внесены изменения, среди которых повышение с 33 до 40 процентов квоты представительства женщин в системе избирательных комиссий, передача полномочий по разрешению конфликта интересов от ЦИК соответствующей парламентской комиссии. Так, 19 ноября 2013 года в Закон о конфликте интересов были внесены изменения, предусматривающие передачу полномочий по разрешению конфликта интересов от ЦИК соответствующей парламентской комиссии. Специальная парламентская комиссия была образована 15 апреля 2014 года. В состав Комиссии входит девять человек: шесть членов являются депутатами Палаты представителей Парламентской Ассамблеи БиГ и три члена представляют Агентство по предупреждению коррупции и координации борьбы с коррупцией.

Кроме того, в ЦИК был образован Национальный счетный центр для подсчета голосов зарубежных избирателей — граждан БиГ, отданных по почте, а также избирателей, проголосовавших с использованием переносных ящиков для голосования; указанный Центр определял действительность отдельных избирательных бюллетеней, а также оказывал помощь ЦИК в исследовании избирательных материалов и документов после окончания официального времени голосования избирателей.

Не только состав ЦИК, но и состав муниципальных избирательных комиссий должны отражать этнический состав электоральных территорий (соответственно страны и избирательных округов), а также включать не менее 40 процентов женщин.

Полномочия, способ формирования и задачи избирательных комиссий всех уровней подробно описаны в Законе о выборах БиГ, прежде всего в главе 2 «Органы управления выборами», в главе 4 «Проверка и кандидатура на выборах», в главе 5 «Проведение выборов», в главе 6 «Защита избирательных прав», а также в главах 1 (ст. 1.5, 1.8, 1.10, 1.14), 3 (ст. 3.5–3.8) и других.

Подготовку и проведение очередных всеобщих выборов 2 октября 2022 года осуществляла трехуровневая система избирательных комиссий БиГ: ЦИК (1), МИК (143), УИК (5903).

Глава VI. Избирательный корпус Боснии и Герцеговины

Избирательный корпус — совокупность внесенных в списки избирателей лиц, обладающих активным избирательным правом. Он осуществляет суверенитет народа в предусмотренных конституцией порядке и формах. В рамках проведения голосования различают общенациональный, региональный и местный избирательный корпус.

Состав избирательного корпуса БиГ зависит от предусмотренных законом требований для осуществления активного избирательного права и способов регистрации избирателей.

При этом в 1996 году при проведении выборов в Палату представителей в списки было включено 2 900 000 избирателей, в 1998 — 2 656 758, в 2000 — 2 508 349, в 2002 — 2 342 141, в 2006 — 2 734 287, в 2010 — 3 129 599, в 2014 — официальные данные не приводятся, в 2018 — 3 355 429, в 2022 — 3 368 666.

Таким образом, с 1996 года наблюдается тенденция некоторого увеличения численности корпуса избирателей на 468 666 избирателей.

Выборы в Боснии и Герцеговине проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании с некоторыми этническими ограничениями. В соответствии с Дейтонским соглашением парламентские выборы проводятся по этническому принципу, в том числе в части регистрации избирателей (по месту проживания). Используется единая возрастная модель для реализации активного и пассивного избирательного права — достижение 18 лет. В целом избирательный процесс является с 1995 года до настоящего времени преимущественно этническим. Законодательство о выборах гарантирует минимальный уровень представительства государствообразующих народов в Палате представителей Федерации БиГ и Народной скупщине Республики Сербской. В случае если представители одного из этих народов не получили минимум 4 депутатских мандата по многомандатным

избирательным округам, он гарантируется распределением компенсационных депутатских мандатов. Указанный порядок основывается на следующей процедуре: депутатские мандаты предоставляются кандидатам соответствующей этнической принадлежности; в случае если список кандидатов политической партии недостаточен для достижения вышеуказанного минимума этнического представительства, мандаты передаются списку кандидатов следующей по числу полученных голосов избирателей политической партии. Процедура повторяется до достижения минимального четырехмандатного уровня представительства соответствующей этнической группы в составе депутатского корпуса[115].

В Обзоре избирательного законодательства и практики государств — участников ОБСЕ, подготовленном БДИПЧ ОБСЕ, отмечается, что соблюдение тайны и добровольности голосования нуждалось в укреплении в БиГ. Кроме того, в Обзоре указывается, что групповое голосование (причем зачастую мужчина голосует за всех членов семьи) ставит под угрозу конфиденциальность выбора, а также принципы всеобщего и равного избирательного права. В таких случаях БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало принять меры по борьбе с такой практикой через обучение организаторов выборов и просвещение избирателей.

§ 1. Ограничения активного избирательного права

При проведении выборов депутатов Палаты представителей и делегатов Палаты народов активным избирательным правом обладают граждане БиГ, достигшие 18 лет. Не имеют права принимать участие в голосовании лица, признанные судом в установленном законом порядке недееспособными, а также лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Реализация активного избирательного права ограничивается местом проживания (пребывания)

[115] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион.

избирателя: при проведении выборов Президиума БиГ («коллективного президента») избиратели, проживающие на территории Республики Сербской (сербы), имеют право принимать участие в голосовании только за кандидата-серба, избиратели, проживающие на территории Федерации БиГ (босняки и хорваты), вправе принимать участие в голосовании, соответственно, только за кандидата-босняка или кандидата-хорвата. Лица, которые не идентифицировали свою принадлежность к определенной национальности (этнической группе — босняцкой, хорватской, сербской), не имеют права принимать участия в парламентских и иных выборах. В декабре 2009 года Европейский суд по правам человека в своем решении отметил, что такое положение противоречит Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. На этой основе Палата представителей Парламентской Ассамблеи БиГ образовала специальную рабочую группу по подготовке предложений о внесении изменений и дополнений в конституцию и законодательство о выборах, однако не смогла принять решение до проведения 3 октября 2010 года очередных парламентских выборов. При этом парламентские политические партии, представляющие интересы сербского населения, призвали Республику Сербскую к выходу из федерации; партии, представляющие интересы хорватского населения, — к дальнейшему разделению страны по этническому принципу; партии, представляющие интересы босняцкого населения, — к еще большей централизации страны. Указанные подходы были предметом обсуждения при проведении партиями своей предвыборной агитации перед очередными парламентскими выборами 3 октября 2010 года[116].

Вместе с тем реализация активного избирательного права по-прежнему законодательно ограничивается местом проживания избирателя. Так, право избирать членов Президиума БиГ («коллективного президента»), как уже отмечалось, строго

[116] См.: История парламентаризма в Боснии и Герцеговине (1940–2010).

ограничено идентификацией избирателя с одним из государствообразующих народов страны и проживанием на его территории.

В результате в соответствии с законодательством избиратели, проживающие на территории округа Брчко, при регистрации в качестве избирателя должны указать свое «территориальное гражданство» (принадлежность к округу Брчко и субъекту федерации, на территории которого он находится) и на этой основе приобретают право принимать участие в голосовании на выборах, проводимых на территории округа. ЦИК при проведении парламентских выборов 2010 года предоставляла гражданам округа Брчко право принимать участие в указанных выборах при соблюдении определенных условий. Затем такая практика была прекращена в соответствии с внесенными в 2012 году изменениями в Закон об идентификационных карточках граждан БиГ, и впервые избиратели округа должны были принять гражданство того или другого субъекта федерации — ФБиГ либо Республики Сербской, чтобы участвовать в голосовании. При подготовке к проведению 12 октября 2014 года парламентских выборов в округе (имеющем децентрализованную систему местного самоуправления) часть избирателей отказывались принять гражданство субъекта федерации, на территории которого они пребывают/проживают, что обусловило невозможность их включения в соответствующий список избирателей. При проведении выборов на территории округа Брчко большинству избирателей было отказано в выдаче избирательных бюллетеней в связи с тем, что они не предъявили членам УИК выданного в установленном законодательством порядке удостоверения личности.

В то же время в Республике Сербской актуален вопрос о распределении голосов тех, кто имеет регистрацию на территории республики, но проживает на территории ФБиГ. В течение последних нескольких лет со стороны Союза независимых социал-демократов часто звучат обвинения своего соперника по партийному соревнованию среди сербского избирательного корпуса в том, что неуклонное увеличение голосов Сербской демократической партии и ее партнеров достигается в том числе благодаря голосам

боснийских мусульман, которые приезжают голосовать на территорию Республики Сербской. Эти обвинения невозможно проверить, принимая во внимание международные стандарты выборов в аспекте их тайности, и, естественно, они будут оставаться на уровне спекуляций. Однако резкое увеличение совокупного числа проголосовавших избирателей с 558 706 до 621 276 человек с 2006 по 2010 год и чуть меньшее увеличение до 647 615 человек в 2014 году трудно объяснить лишь в рамках теории повышения явки избирателей в связи с повышением значения выборов в отдельно взятый период. Можно констатировать крайне стабильную, не подверженную значительным колебаниям во времени структуру избирательного корпуса партий, ориентированных на отдельные этнические группы населения, где политическое соревнование между акторами системы протекает главным образом внутри этих обособленных электоральных групп[117]. Кроме того, нужно учитывать и еще одно важное обстоятельство, характеризующее в целом ситуацию в стране. По некоторым исследованиям, БиГ занимает второе место в мире по доле населения, живущего за границей (34%)[118]. Поэтому в БиГ по-прежнему остро стоит проблема возвращения беженцев и обеспечения их избирательных прав. Однако некоторые эксперты считают, что репатриация беженцев на территории, занятые во время военных действий другой этнической группой, может снова вызвать «дилемму безопасности» и тем самым воссоздать условия для возобновления войны.

§ 2. Проблемы обеспечения пассивного избирательного права

При проведении выборов депутатов Палаты представителей и делегатов Палаты народов пассивное избирательное право предоставляется гражданам, обладающим активным избирательным

[117] См.: Елсаков А.С. Указ. соч. С. 342.

[118] The World's Biggest Diasporas // Forbes. Nov 11. 2022. URL: https://www.forbes.com/sites/katharinabuchholz/2022/11/11/the-worlds-biggest-diasporas-infographic (дата обращения: 25.08.2025).

правом, достигшим 18 лет. Лица, которые не идентифицировали свою принадлежность к определенной национальности (этнической группе — босняцкой, хорватской, сербской), не имеют права баллотироваться на парламентских и иных выборах, то есть не могут быть избранными. В целом пассивное избирательное право по-прежнему (в том числе, при проведении выборов 2022 года) законодательно ограничивается по этническому признаку и месту проживания/регистрации кандидата. Так, право выдвинуть кандидатуру в члены Президиума БиГ («коллективного президента») могут только лица, принадлежащие к соответствующей этнической группе избирателей (Конституция БиГ признает босняков, хорватов и сербов на основе самоидентификации и декларирования государствообразующими народами, тогда как лица, этнически не идентифицировавшие себя, относятся к другим этническим группам и, следовательно, не наделены пассивным избирательным правом). Кроме того, серб, зарегистрированный по месту своего проживания на территории Федерации БиГ, и босняк или хорват, зарегистрированные по месту своего проживания на территории Республики Сербской, не могут быть выдвинуты кандидатами в члены этнического Президиума БиГ от этих двух государствообразующих субъектов.

В тоже время, поскольку большинство субъектов и кантонов Федерации этнически однородны, постольку партиям, правящим на определенных территориях БиГ, не составляет труда включать в свои партийные списки босняков, хорватов и сербов и заполнять места, зарезервированные для этих этнических групп, лояльными партии представителями. Например, не существует институциональных норм, которые бы не позволили сербу в Республике Сербской, поддерживающему доминирующую сербскую партию, объявить себя хорватом и занять одно место, зарезервированное для хорватов, в правительстве республики. Хотя на центральном уровне такого не происходит, это распространенная практика в кантонах Федерации БиГ, а также на уровне муниципалитетов, где места либо заполняются лояльными доминирующей группе лицами (путем

самопровозглашения соответствующей этнической принадлежности), либо места, зарезервированные для других групп, остаются незанятыми, поскольку в этих муниципалитетах нет представителей данных групп. Тем самым электорат ФБиГ по сути обеспечивает Партии демократического действия дополнительные места в парламенте страны.

В целом законодательство, избирательный процесс, избирательная система являются исключительно этническими и противоречат соответствующим решениям Европейского суда по правам человека. Определяющей для электорального процесса в БиГ является связь между этнической и партийной принадлежностью. В первую очередь это обусловлено тем, что позиции основных партий сформировались под влиянием этнических конфликтов и войны, а Дейтонское соглашение институционализировало националистическое противоборство в самой структуре государства.

Пункт 4 статьи II Конституции БиГ декларирует принципы недискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения и так далее. Согласно пункту 3 статьи IX лица, назначаемые на должности в учреждения БиГ, в основном являются представителями народов страны. Однако представителям этнических меньшинств сложно, а иногда невозможно занять в стране политические должности. Согласно последней переписи населения (2013 г.) в стране существует довольно значительный сегмент тех, кто не определился со своей этнонациональной идентификацией — 3,62 процента[119]. В результате более 130 000 человек оказались за бортом политической жизни, поскольку их интересы не защищены Соглашением о мире в БиГ. Они не могут быть представлены в парламенте — отказ от

[119] Census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013: Final results // Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. July 2016 // URL: https://www.popis.gov.ba/popis2013/doc/RezultatiPopisa_BS.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

этнокультурной самоидентификации с одной из трех основных этнических общностей, по сути, закрывает для таких людей вход в государственные органы, так как квоты распределяются исключительно между этими группами.

Помимо чрезвычайно сложной конституционной структуры, оптимальному функционированию институтов БиГ мешает и отсутствие согласия между политическими акторами по вопросу предоставления возможности для этнических меньшинств избирать своих представителей в Президиум страны[120]. Резонансным стало судебное дело «Д. Сейдич и Я. Финци против Боснии и Герцеговины». Суть его заключалась в том, что Д. Сейдич, ведущий цыганский активист, и Я. Финци, общественный интеллектуал и видный член боснийской еврейской общины, направили жалобу в Европейский суд по правам человека, в которой утверждали, что у них нет невозможности выдвижения своей кандидатуры на выборах, как в Палату народов, так и в Президиум БиГ, в силу принадлежности к меньшинствам. Активисты ссылались на статьи 3, 13 и 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также на статью 3 Протокола № 1 и статью 1 Протокола № 12 к Конвенции, утверждая, что это представляет собой форму дискриминации на основе расовой/этнической самоидентификации. Стоит подчеркнуть, что согласно конституции (п. 2 ст. II) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней имеют преимущественную силу на территории БиГ.

В связи с этим Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в 2009 году постановил по этому делу, что невозможность участия меньшинств в принятии политических решений является грубым нарушением Европейской конвенции о защите прав человека

[120] Наряду с тремя государствообразующими народами (босняками, хорватами и сербами) в соответствии с результатами национальной переписи населения, проведенной в октябре 2013 года (обнародованы в июне 2016 г.), в Боснии и Герцеговине зарегистрированы представители нескольких национальных меньшинств (албанцы, украинцы, черногорцы, цыгане), которые в совокупности составляют 0,1% от общей численности населения Боснии и Герцеговины.

и основных свобод. Суд установил, что БиГ дискриминировала обоих заявителей по признаку их этнической принадлежности без «объективного и разумного обоснования». Более того, суд установил, что соответствующие конституционные положения Боснии в отношении Президиума и Палаты народов, а также сопутствующие избирательные законы должны быть изменены, чтобы устранить подобную форму дискриминации.

Проблема гражданских прав и гражданского участия имеет концентрированное выражение в попытках осуществить конституционную реформу, которая была запущена Парламентской ассамблеей БиГ в 2011 году по следам решения ЕСПЧ по делу «Д. Сейдич и Я. Финци против Боснии и Герцеговины». Ее основная цель — изменение законодательства с целью соблюдения электоральных прав граждан, не принадлежащих к государствообразующим народам. Проведение реформы, ослабляющей этнические барьеры, является одним из требований интеграционного пакета ЕС, заявку на вступление в который БиГ официально подала в 2016 году.

Однако это решение так и не было реализовано. Неспособность выполнить это решение выявляет еще одну особенность политической системы Боснии: хотя никто не доволен Соглашением, достигнутым в Дейтоне, в стране полностью отсутствует согласие по поводу того, что следует изменить, и в каком направлении эти изменения должны идти. Трудно представить, что «дело Сейдич и Финци» когда-нибудь приведет к главной его цели — обеспечению этническим меньшинствам возможности участия в работе Президиума БиГ и центральной Палаты народов. Лидерам трех государствообразующих народов откровенно невыгодно нарушать трехкомпонентную политическую структуру: четвертый голос усложнил бы потенциальную коалиционную динамику и позволил бы понять, что люди могут быть, прежде всего, гражданами (идентичность нации со-гражданства), а не принадлежать к определенному народу (идентичность этно-нации). Поэтому, скорее всего, будет найден минимальный компромиссный вариант реализации постановления ЕСПЧ, приемлемый для сторон и Совета Европы, который

позволит снять вопрос с повестки дня и в конечном итоге даст БиГ возможность подать заявку на получение статуса кандидата в ЕС. Тот факт, что в ЕС пересмотрели свои требования в сфере реформ, чтобы позволить сторонам отложить достижение соглашения по «делу Сейдич и Финци» на будущее, говорит о том, что удовлетворение решения суда сегодня мало кого волнует. Как отмечают исследователи: «Лица или группы, стремящиеся к усилению „четвертого голоса“ национальных меньшинств и граждан, не желающих принимать этнический ярлык, не имеют места в избирательной или конституционной структуре страны»[121].

В рамках проблемы дискриминации громче «дела Сейдич и Финци» в БиГ звучит хорватский вопрос. Основные хорватские партии на протяжении многих лет утверждают, что они подвергаются дискриминации, поскольку являются самой малочисленной из трех групп и нуждаются в протекторате во ФБиГ. Действительно, уже трижды (на выборах 2014, 2018 и 2022 гг.) членом Президиума от хорватов избирался не тот, за кого они голосовали, а победивший благодаря голосам избирателей-босняков «полезный хорват» — лидер Демократического фронта Ж. Комшич, верный союзник ведущей босняцкой Партии демократического действия. Всё это давно раздражает хорватских политиков (так, действующий президент Хорватии З. Миланович неоднократно отмечал в своих заявлениях, что Ж. Комшич не представляет интересы боснийских хорватов) и руководителя основной их партии Хорватского демократического содружества Д. Човича, которые в связи с этим давно требуют реформы избирательной системы. На выборах 2018 года на пост хорватского члена Президиума удалось протащить Ж. Комшича (52,6% голосов против 36,1% у его соперника Д. Човича). Но победа, достигнутая таким способом, оказалась «пирровой». Ее прямым следствием стал затяжной политический кризис и институциональный паралич как в Федерации, так и на общегосударственном уровне[122].

---

[121] Keil, S. and Perry, V. «Back to square one?: An analysis of the 2014 general elections in Bosnia and Herzegovina».

[122] Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине. С. 63.

Между тем, несмотря на посредничество и прямые требования ЕС и США, прошедших с тех пор четырех лет не хватило, чтобы решить данную проблему. Все переговоры о реформе избирательного законодательства провалились из-за непримиримой позиции Партии демократического действия и ее лидера Б. Изетбеговича. Хорватские партии БиГ даже угрожали бойкотировать выборы 2022 года, но под давлением Вашингтона и Брюсселя всё же отказались от этого намерения. Отчасти чтобы избежать повторения институционального паралича 2018 года, отчасти чтобы умиротворить хорватскую сторону, Высокий представитель международного сообщества К. Шмидт (фактически генерал-губернатор этой подмандатной территории) пошел на крайние меры. В ночь перед выборами он, используя чрезвычайные (т.н. «боннские») полномочия, своим указом изменил в сторону увеличения численность делегатов от кантонов в Палату народов Федерации БиГ, от чего более всего выиграли хорваты, а босняцкие политики не скрывали своего возмущения и даже попытались опротестовать его решение в Конституционном суде[123].

Тем не менее на выборах 2022 года от хорватов, при помощи уже опробованного приема, вновь удалось протащить на пост члена Президиума БиГ Ж. Комшича (227 540 голосов или 55,8%), а выдвинутой Хорватским демократическим содружеством Б. Кришто досталось 180 255 голосов (44,2%). О том, что Комшич — подставная фигура, красноречиво говорят результаты голосования в парламент Федерации. Его партия «Демократический фронт» смогла заручиться поддержкой только 107 735 избирателей. Ж. Комшич стал политическим долгожителем — четвертый мандат и 16-летний стаж в высшем органе власти БиГ. Но при избрании представителя босняков на пост члена Президиума БиГ Хорватское демократическое содружество аналогичным способом «отомстило» лично Б. Изетбеговичу: он получил 214 412 голосов (37,25%) и с треском проиграл представителю оппозиции из Социал-демократической

[123] Там же. С. 64.

партии БиГ Д. Бечировичу (330 238 голосов или 57,37%), в победе которого важную роль сыграли теперь избиратели-хорваты[124].

В качестве возможных путей решения данного вопроса предлагаются либо новые избирательные единицы с хорватским большинством, либо введение в закон иных специальных положений, которые обеспечат избрание хорватами в БиГ только «истинных» хорватских представителей (во избежание «комшицких сценариев»).

Таким образом, доминирующие этнические группы и неравномерно разделенные властные полномочия усложняют доступ на должности в органы государственной власти для представителей этнических меньшинств. Более того, существующая структура энтитетов вызывает сомнения с точки зрения равного представительства и недискриминации не только малых этнических, но и трех доминирующих в различных Образованиях и муниципалитетах групп[125].

Согласно закону не имеет права быть избранным депутатом Палаты представителей или назначено делегатом Палаты народов лицо, которое:

– отбывает наказание в виде лишения свободы по приговору Международного трибунала по бывшей Югославии;

– находится под юрисдикцией Международного трибунала по бывшей Югославии;

– не явилось по требованию Международного трибунала по бывшей Югославии в его расположение.

Несовместимым со статусом депутата Палаты представителей является одновременное занятие лицом должности:

– судьи;
– прокурора или его заместителя;
– адвоката или его заместителя;
– омбудсмена или его заместителя;
– члена суда или совета по правам человека;

---

[124] Там же. С. 65.

[125] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион.

– полицейского, военнослужащего, в том числе финансовой полиции, судебной полиции, пограничной службы, специальных служб;

– дипломатического или консульского служащего;

– государственного служащего.

Глава VII. Особенности избирательного законодательства Боснии и Герцеговины

§ 1. Регистрация избирателей, составление списков, численность избирателей

Регистрация избирателей — пассивная (на территории БиГ — с 2006 г. на основе выдачи соответствующего удостоверения личности и автоматического включения в национальный регистр избирателей). Зарубежные избиратели включаются в списки избирателей в заявительном порядке, то есть, посредством подачи письменного заявления. Избиратели включаются в единый список избирателей, который ведется ЦИК на основе национального Реестра населения Боснии и Герцеговины, ведение которого возложено на Министерство гражданских дел БиГ. При этом избиратели, находящиеся за пределами страны, а также сменившие место своего пребывания (проживания) на ее территории, должны подать соответствующее заявление о включении в список избирателей при проведении выборов депутатов Палаты представителей и делегатов Палаты народов. При этом активным избирательным правом обладают граждане, достигшие 18 лет. Не имеют права голосовать (не могут быть включены в списки избирателей) лица, признанные в установленном судом порядке недееспособными, а также отбывающие наказание в местах лишения свободы. Избиратели имеют право принять участие в голосовании только по месту своего пребывания/проживания. Избиратели, находящиеся/проживающие на территории Республики Сербской, вправе принимать участие

в голосовании только за кандидата-серба при проведении выборов членов Президиума БиГ («коллективного президента»), избиратели, находящиеся/проживающие на территории Федерации БиГ — только за кандидата-босняка или кандидата-хорвата.

В соответствии с законодательством избиратели, проживающие на территории округа Брчко, при регистрации в качестве избирателя должны указать свое «территориальное гражданство» (принадлежность к округу Брчко и субъекту федерации, на территории которого он находится) и на этой основе приобретают право принимать участие в голосовании на выборах. ЦИК на парламентских выборах 2010 года предоставляла гражданам округа право принимать в них участие при соблюдении определенных условий. Затем такая практика была прекращена в соответствии с внесенными в 2012 году изменениями в Закон об идентификационных (персональных) карточках граждан БиГ, и впервые избиратели округа Брчко должны были принять гражданство того или другого субъекта федерации, чтобы принять участие в голосовании. При подготовке к проведению 12 октября 2014 года парламентских выборов в округе (имеющем децентрализованную систему местного самоуправления) часть избирателей отказывалась принять гражданство субъекта федерации, на территории которого они пребывают/проживают, что обусловило невозможность их включения в соответствующий список. Из приблизительно 100 000 жителей округа только 25 311 обратились за предоставлением «территориального гражданства» (15 455 человек — гражданства ФБиГ и 9856 человек — гражданства Республики Сербской). К 28 августа 2014 года количество лиц, обратившихся за получением гражданства, возросло — 45 317 избирателей выбрали гражданство одного из государствообразующих субъектов БиГ, а 39 974 лица не выбрали ни то, ни другое гражданство. В случае получения указанными лицами гражданства до дня выборов они вправе принять участие в голосовании на основе получения условного избирательного бюллетеня.

Избиратели, временно находящиеся за пределами территории БиГ, а также сменившие место своего пребывания/проживания

на территории страны, должны подать личное заявление о намерении принять участие в парламентских выборах и включении в соответствующие списки решением ЦИК не позднее соответствующей предельной даты до дня голосования. Избиратели, находящиеся на территории страны и имеющие статус внутренне перемещенных лиц/вынужденных переселенцев, имеют право выбора: они могут быть включены в списки избирателей по месту своего фактического (временного) проживания/пребывания либо на территории соответствующего избирательного округа, где они прежде постоянно проживали по данным последней национальной переписи населения. К 29 июля 2014 года 20 709 внутренне перемещенных лиц решили принять участие в голосовании по месту своего прежнего (до вынужденного перемещения) постоянного проживания. Избиратели, временно находящиеся за пределами БиГ, имеют право принять участие в голосовании по почте либо на избирательном участке, образованном на территории государства их пребывания в соответствующем дипломатическом представительстве или консульском учреждении БиГ за рубежом[126]. ЦИК не ранее чем за 120 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования составляет списки избирателей для соответствующих МИК. Каждый избиратель вправе ознакомиться со списком избирателей в режиме реального времени и внести необходимые уточнения по телефону или посетить МИК не позднее установленного срока. Учет приписки избирателей к соответствующему избирательному участку проводился по идентификационному номеру гражданина, присваиваемому при рождении: для получения информации о местонахождении своего участка избиратель должен был отправить с мобильного телефона смс-сообщение с персональным идентификационным номером, и местный оператор мобильной связи сообщал ему адрес приписки к соответствующему участку, где избиратель мог принять участие в голосовании.

[126] Там же.

Законодательство предусматривает возможность участия в голосовании зарубежных избирателей — граждан БиГ: по почте либо в помещении зарубежного избирательного участка. Так, при проведении 12 октября 2014 года выборов депутатов Палаты представителей Парламентской Ассамблеи БиГ в списки избирателей был включен 3 132 231 избиратель, в том числе 42 044 зарубежных избирателя (граждане БиГ) — для голосования по почте и 214 избирателей — для голосования в помещениях УИК в дипломатических представительствах и консульских учреждениях БиГ за рубежом.

Однако около 600 заявлений зарубежных избирателей (граждан БиГ) о предоставлении возможности принять участие в голосовании по почте было признано ЦИК подложными и передано в соответствующие правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел.

Для голосования по почте избиратель получал по почте специальный конверт с вложенными в него информацией о порядке голосования по почте, а также вторым (малым) электоральным конвертом и избирательными бюллетенями. После заполнения избирательного бюллетеня избиратель вкладывал его в малый электоральный конверт, который вместе с копией документа, удостоверяющего личность, затем вкладывал в большой электоральный конверт и по почте отправлял в адрес ЦИК. Для признания почтового голосования избирателя действительным на специальном электоральном конверте должен был быть проставлен почтовый штамп, свидетельствующий, что он был отправлен не позднее 12 октября 2014 года.

После проверки сведений о зарубежном избирателе (гражданине БиГ) почтовые избирательные бюллетени передавались в специальный счетный центр для подсчета голосов таких избирателей.

При проведении этих выборов были созданы необходимые условия, чтобы 214 зарубежных избирателей (граждан БиГ) могли принять участие в голосовании в помещениях пяти УИК в дипломатических представительствах и консульских учреждениях БиГ за рубежом (в Австралии и ФРГ).

Поэтому теперь зарубежные избиратели (граждане БиГ) должны зарегистрироваться в качестве избирателей при проведении каждых выборов (т.е. регистрация является активной) и указать при этом: хотят ли они проголосовать лично в помещении дипломатического представительства или консульского учреждения БиГ в иностранном государстве либо по почте (отправкой зарегистрированных/заказных конвертов с вложенными в них заполненными избирательными бюллетенями).

Данное положение было введено решением ЦИК еще при подготовке к проведению очередных выборов 7 октября 2018 года.

На всеобщих выборах 2 октября 2022 года планировалась организация голосования зарубежных избирателей (граждан БиГ) в 24 иностранных государствах. При этом ЦИК впервые использовала для регистрации участия в голосовании указанных зарубежных избирателей специально разработанную электронную (цифровую) платформу «Выборы». Заявления о регистрации подали 80 621 зарубежный избиратель (гражданин БиГ).

ЦИК на своем заседании 25 августа 2022 года приняла решение о регистрации 69 966 зарубежных избирателей (граждан БиГ) для участия в голосовании, при этом 10 720 избирателям было отказано в регистрации; кроме того, ЦИК направила в соответствующие правоохранительные органы материалы в отношении 20 лиц (граждан БиГ), пытавшихся незаконно зарегистрироваться в качестве зарубежных избирателей (список зарубежных избирателей был размещен на сайте Комиссии в сети Интернет с учетом требований законодательства о защите персональных данных; обнародование списка связано с тем, чтобы дать зарубежным избирателям возможность проверить правильность их включения/невключения в список избирателей; список невключенных избирателей приложен к решению Комиссии).

При этом жалобы на вышеуказанные решения Комиссии, обнародованные 4 августа 2022 года на сайте ЦИК, могли быть поданы в Конституционный суд БиГ через Комиссию до 24:00 по местному времени 6 августа 2022 года (жалобы можно было подать по факсу, по электронной почте либо лично).

Для подсчета избирательных бюллетеней, заполненных и отправленных по почте зарубежными избирателями (гражданами БиГ), образуется, как уже отмечалось, Национальный счетный центр.

В соответствии с законодательством участники выборов по соответствующему избирательному округу могут бесплатно получить копии списков избирателей.

Включение избирателя в список избирателей в день голосования на избирательном участке законодательно допускается; при этом такие избиратели включаются соответствующей участковой избирательной комиссией в дополнительный список избирателей, и им выдается специальный избирательный бюллетень[127].

§ 2. Определение избирательных округов, образование избирательных участков

В соответствии с законодательством пересмотр границ избирательных округов должен производиться каждые 4 года с тем, чтобы обеспечить примерное равенство избирательных округов по числу зарегистрированных на их территории избирателей и соблюдение принципа равного избирательного права. В целом, за исключением Республики Сербской, в БиГ такой пересмотр границ избирательных округов не производится на регулярной основе. При проведении выборов депутатов Палаты представителей Парламентской Ассамблеи БиГ из 42 депутатов, избираемых на 4 года, 28 депутатов избираются от Федерации БиГ и 14 депутатов — от Республики Сербской, при этом 21 депутат (из 28 избираемых от ФБиГ) избирается по пятимандатным избирательным округам по правилам

[127] В преддверии проведения всеобщих выборов 2022 г. ЦИК Боснии и Герцеговины приняла решение о проведении электорального эксперимента по электронной идентификации избирателей в помещениях избирательных участков в день голосования, разработала соответствующие параметры его проведения и идентификации избирателей, однако, в связи с нехваткой финансовых средств, проведение указанного эксперимента было отложено.

пропорциональной избирательной системы, с применением семи компенсационных депутатских мандатов, также распределяемых по правилам пропорциональной избирательной системы[128].

§ 3. Порядок выдвижения кандидатов, списки кандидатов

Право выдвижения кандидатов на всеобщих прямых выборах депутатов Палаты представителей Парламентской ассамблеи БиГ предоставлено зарегистрированным в установленном законодательством порядке политическим партиям, коалициям, группам избирателей. Кандидаты, выдвинутые последними, получают статус независимых. Законодательство о выборах предусматривает этнические ограничения для выдвижения кандидатов в рамках федеративного устройства БиГ. Так, лица, не идентифицировавшие себя в качестве босняка, хорвата или серба, не могут быть выдвинуты кандидатами при проведении федеральных выборов и выборов президента и вице-президентов Республики Сербской. Кроме того, сербы, зарегистрированные на территории ФБиГ, а также босняки и хорваты, зарегистрированные на территории Республики Сербской, не могут быть выдвинуты кандидатами при проведении выборов членов Президиума БиГ («коллективного президента»). Право выдвижения кандидатов на косвенных выборах делегатов Палаты народов предоставлено зарегистрированным в установленном законодательством порядке политическим партиям, коалициям, группам избирателей. Политические партии, коалиции, независимые кандидаты, не представленные в соответствующем выборном органе, должны собрать подписи избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов, своего выдвижения, а также внести избирательный залог для последующей регистрации в качестве кандидата на выборах. Кандидаты в члены Президиума БиГ, политические партии и коалиции, выдвинувшие списки кандидатов, независимые кандидаты,

[128] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион.

представленные в соответствующем выборном органе, должны внести залог для регистрации в качестве кандидата (освобождаются от сбора подписей в поддержку выдвижения)[129].

Список кандидатов должен содержать: имя и фамилию, личный идентификационный номер, адрес постоянного места жительства, сведения о заявленной принадлежности к конкретному «государствообразующему народу» или другой группе, номер удостоверяющего личность документа. Кандидат имеет право не заявлять о своей этнической принадлежности, однако это расценивается как отказ от права занимать выбранную должность.

§ 4. Регистрация кандидатов

Регистрация списков кандидатов политических партий и коалиций при выдвижении депутатов в Палату представителей и делегатов в Палату народов, членов Президиума Боснии и Герцеговины производится при условии внесения избирательного залога, а также представления политической партией, коалицией подписей избирателей в поддержку выдвинутого списка в случае если на прошлых выборах их кандидаты не были избраны на соответствующие выборные должности или не получили депутатские мандаты. При проведении выборов членов Президиума БиГ («коллективного президента») в Центральную избирательную комиссию Боснии и Герцеговины[130] для регистрации должны быть в обязательном порядке представлены подписи избирателей в поддержку выдвижения кандидатов:

политическими партиями — не менее 3000 подписей при проведении выборов членов Президиума БиГ и депутатов Палаты представителей Парламентской ассамблеи БиГ или 2000 подписей при проведении выборов депутатов Палаты представителей Парламентской ассамблеи ФБиГ и депутатов Народной скупщины Республики Сербской;

---

[129] Там же.

[130] В иные выборные государственные органы подписи избирателей в поддержку выдвижения кандидатов собираются только при определенных условиях.

независимыми кандидатами — не менее 1500 подписей при проведении выборов членов Президиума БиГ и депутатов Палаты представителей Парламентской ассамблеи БиГ или 1000 подписей при проведении выборов депутатов Палаты представителей Парламентской ассамблеи ФБиГ и депутатов Народной скупщины Республики Сербской, то есть, вышеуказанное количество подписей избирателей сокращается наполовину.

Политической партии, коалиции необходимо внести избирательный залог в национальной валюте при проведении выборов членов Президиума БиГ — 20 000 конвертируемых марок[131], депутатов Палаты представителей Парламентской ассамблеи БиГ — 20 000 конвертируемых марок, депутатов парламентов двух государствообразующих субъектов (Федерации БиГ и Республики Сербской) — 14 000 конвертируемых марок. Вышеуказанные размеры избирательного залога сокращаются наполовину для независимых кандидатов.

Залог возвращается в случае избрания кандидата на выборную должность (получения депутатского мандата), или если ЦИК отказала кандидату в регистрации. Кандидат освобождается от сбора подписей, если он является депутатом Палаты представителей, в которую проводятся выборы. Кандидаты должны представить в ЦИК декларацию об имуществе не позднее 15 дней после их регистрации в качестве кандидата на соответствующих выборах. Указанная декларация, в отличие от прошлой практики, не размещается на сайте Комиссии в сети Интернет (в соответствии с запретом, содержащемся в решении Агентства по защите персональных данных от 5 июля 2011 г. о недопустимости обнародования персональных данных)[132]. Хотя у ЦИК изъято полномочие по вопросу установления возможного конфликта интересов кандидатов, она по-прежнему ведет базу данных по этому вопросу (при проверке представленных кандидатами документов на регистрацию).

---

[131] По состоянию на октябрь 2025 г. 1 BAM = 48,63 RUB и 1 RUB (руб.) = 0,02 BAM.

[132] См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион.

§ 5. Избирательный бюллетень, язык документации, открепительные удостоверения

При проведении выборов используются бумажные бюллетени, которые изготавливаются соответствующими избирательными комиссиями. В них включаются фамилии всех кандидатов, как выдвинутых политическими партиями и коалициями, так и независимых. Бюллетени полиязычные, составлены на официальных языках — боснийском (босняцком), сербском, хорватском.

При проведении выборов 2022 года в соответствии с решением ЦИК в целях обеспечения достоверности бюллетеней впервые было изготовлено около 6000 специальных штампов УИК.

Указанный штамп проставлялся членом УИК, выдававшим бюллетени, в левом нижнем углу после текста разъяснений о порядке заполнения. При этом напротив оттиска штампа проставлялась подпись члена УИК.

В соответствии с решением ЦИК избиратели заполняют бюллетени синими чернилами, тогда как у членов избирательных комиссий должны быть авторучки только с красными чернилами.

Открепительные удостоверения законодательством о выборах не предусмотрены.

§ 6. Время голосования, порядок проведения голосования, досрочное голосование

Выборы проводятся в первое воскресенье октября каждые 4 года при условии, что эта дата не совпадает с религиозным праздником одного из основных народов БиГ. При необходимости изменения даты голосования оно проводится в воскресенье через неделю.

День выборов объявляется не менее чем за 150 дней. Голосование избирателей на парламентских выборах проводится с 07:00 до 19:00 по местному времени, то есть продолжается 12 часов. Порядок проведения голосования (с учетом применяемой на парламентских выборах избирательной системы) предусмотрен в законодательстве

о выборах. Голосование — основная форма политического участия подавляющего большинства избирателей, и от правильного заполнения бюллетеня зависит признание голоса действительным. В случае совершения ошибки при заполнении бюллетеня законодательство БиГ предусматривает возможность выдачи избирателю нового бюллетеня взамен испорченного.

Избиратели имеют право принять участие в голосовании только по месту своего пребывания/проживания. А находящиеся/проживающие на территории Республики Сербской, вправе принимать участие в голосовании только за кандидата-серба при проведении выборов Президиума БиГ («коллективного президента»), а избиратели, находящиеся/проживающие на территории ФБиГ, только за кандидата-босняка или кандидата-хорвата. Избиратели, имеющие статус временно перемещенных лиц/вынужденных переселенцев, могут выбрать быть включенными в списки избирателей и принять участие в голосовании по месту своего временного проживания/пребывания либо на территории соответствующего избирательного округа по данным последней национальной переписи населения. Избиратели, временно находящиеся за пределами БиГ, имеют право принять участие в голосовании по почте либо на избирательном участке, образованном на территории государства их пребывания в соответствующем дипломатическом представительстве или консульском учреждении БиГ за рубежом. Избиратели, которые имеют действительные удостоверения личности, содержащие сведения о месте их проживания/регистрации, а также избиратели, которые первоначально были зарегистрированы как зарубежные, но вернулись в БиГ, включаются дополнительно в списки непосредственно в день выборов, и для голосования им выдается условный избирательный бюллетень. Такие избиратели принимают участие в голосовании на специальных участках, и в последующем (после проверки достоверности представленных сведений об обладании активным избирательным правом с данными, имеющимися в Едином реестре избирателей БиГ) поданные ими голоса подсчитываются в специальном счетном центре в городе Сараево. Для получения бюллетеня

избиратель должен предъявить действительное удостоверение личности. При проведении голосования избирателей используются непрозрачные стационарные ящики для голосования.

Досрочное голосование законодательством о выборах не предусмотрено. Однако оно допускает проведение мобильного голосования избирателей, находящихся в социальных учреждениях, на дому (по состоянию здоровья либо инвалидности), в местах содержания под стражей лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, с использованием переносных ящиков для голосования. Например, 2 октября 2022 года на всеобщих выборах ЦИК зарегистрировала для участия в мобильном голосовании 14 222 избирателя, находившихся на территории 141 муниципалитета. Указанные категории избирателей могут голосовать с использованием переносных ящиков для голосования при условии первоначального их включения в отдельные (специальные) списки избирателей.

Избиратели, временно находящиеся за пределами БиГ, имеют право голосовать по почте либо в помещении избирательного участка в дипломатическом представительстве или консульском учреждении БиГ за рубежом. Для голосования по почте избиратель получает конверт с вложенными в него информацией о порядке процедуры, а также вторым (малым) конвертом и избирательными бюллетенями. После заполнения бюллетеня избиратель вкладывает его в малый конверт, который вместе с копией удостоверяющего личность документа упаковывает в большой конверт и отправляет в адрес ЦИК.

Автоматизированные системы голосования и электронное голосование законодательством БиГ не предусмотрены, как и порог явки избирателей.

§ 7. Подсчет голосов

Подсчет голосов избирателей проводится после окончания времени голосования непосредственно в помещении для голосования избирательного участка (доступна подробная статистика по годам — см. Приложение № 3).

Не позднее 12 часов с момента окончания голосования УИК должны обнародовать предварительные итоги голосования избирателей на соответствующем участке.

Не позднее 24 часов с момента окончания голосования МИК должны обнародовать предварительные итоги на соответствующей муниципальной (в том числе городской) территории.

Для подсчета избирательных бюллетеней, заполненных и отправленных по почте зарубежными избирателями (гражданами БиГ), образуется Национальный счетный центр.

В соответствии с законодательством до официального утверждения результатов выборов каждые 48 часов ЦИК обнародует предварительные результаты.

Так, 2 октября 2022 года на всеобщих выборах ЦИК объявила первые предварительные итоги голосования и результаты выборов в 24:00 по местному времени, затем 3 октября в 12:00 и в 19:00, 4–8 октября — в 16:00 каждые 24 часа, и с 9 октября каждые 48 часов до официального утверждения (3 ноября) результатов выборов обнародовала предварительные результаты.

Законодательство о выборах БиГ предусматривает наличие заградительного барьера: к распределению всех видов депутатских мандатов допускаются политические партии, коалиции, получившие не менее 3 процентов голосов избирателей.

В БиГ при проведении парламентских выборов количество недействительных бюллетеней (в т.ч. выданных взамен испорченных) является довольно высоким: 6,7 процента в 2006 году, 7,22 — в 2010, 8,76 — в 2014, 8,63 — в 2018, 8,38 — в 2022. То есть, с 2006 года рост количества избирательных бюллетеней, признанных недействительными, составил 1,68 процента.

§ 8. Разрешение избирательных споров

Споры разрешаются в порядке, предусмотренном законодательством о выборах, как правило, в рамках системы избирательных комиссий. Правом подачи жалоб наделены избиратели

и непосредственные участники выборов, чьи права нарушены в ходе избирательной кампании.

Избиратели и непосредственные участники выборов подают жалобы в соответствующие избирательные комиссии. При этом ЦИК является первой инстанцией при рассмотрении большинства видов электоральных жалоб по вопросам организации и проведения выборов, в том числе она рассматривает жалобы на решения МИК. Жалобы рассматриваются на заседаниях ЦИК.

Например, на очередных всеобщих выборах 2 октября 2022 года общественность получила доступ к обзору жалоб и обращений, которые были поданы в ЦИК, с указанием их статуса, начиная с 19 сентября[133].

МИК рассматривают жалобы по вопросам регистрации избирателей и проведения предвыборной агитации.

Непосредственно в день голосования на избирательном участке наблюдатели, избиратели, а также члены УИК могут зарегистрировать в протоколе Комиссии так называемые «сущностные возражения», на основе которых участники выборов в дальнейшем могут подать жалобу в ЦИК, либо сама Комиссия может принять к непосредственному рассмотрению указанное «сущностное возражение». В целом, избирательные комиссии могут также по своей инициативе рассматривать вопросы о возможных нарушениях законодательства о выборах.

Законодательством определен короткий срок подачи электоральной жалобы — 24 часа с момента совершения нарушения. Срок их рассмотрения соответствующими избирательными комиссиями — 48 часов, а соответствующими судами — 3 календарных дня. Апелляционные жалобы подаются в течение 48 часов с момента их принятия.

---

[133] Обзор поступивших жалоб и обращений с указанием их статуса (обновляется еженедельно: два обзора до дня голосования на указанных выборах) размещался на сайте ЦИК Боснии и Герцеговины (www.izbori.ba), в подразделе «Всеобщие выборы 2022 года / Жалобы и обращения» по ссылке: https://www.izbori.ba/Default.aspx? Lang=3&CategoryID=1179&PodmId=1191 (дата обращения: 30.08.2025).

Решения ЦИК могут быть обжалованы в Апелляционную палату Верховного суда Боснии и Герцеговины. Ее решения являются окончательными, за исключением вопросов, связанных с нарушениями конституционных прав и свобод участников выборов. В соответствии с законодательством заседания Верховного суда являются закрытыми, при этом не все его решения размещаются на сайте в сети Интернет.

На практике все жалобы в избирательных комиссиях, а также в судах общей юрисдикции, в том числе апелляционных, рассматриваются, как правило, в закрытых заседаниях, поскольку законодательство не обязывает проводить их публично (открыто). При этом, однако, заявителям предлагается представить свои письменные соображения и дополнительные аргументы по обжалуемым вопросам[134].

В соответствии с законодательством Конституционный суд БиГ рассматривает жалобы по вопросам, связанным с нарушениями конституционных прав и свобод участников выборов. Они могут быть поданы при соблюдении обязательного условия об исчерпании заявителем всех национальных судебных средств защиты.

Также в течение 3 календарных дней после обнародования результаты выборов могут быть обжалованы в части частичного пересчета голосов избирателей или отмены итогов голосования на соответствующих избирательных участках.

Жалобы на итоги голосования и проведение повторного подсчета голосов избирателей могут быть поданы участниками выборов, наблюдателями только тех участков, на которых они присутствовали в день голосования, а также группой избирателей (не менее 50 человек) тех участков, на которых они включены в списки, и на которых они голосовали, либо соответствующими МИК в пределах их юрисдикции.

---

[134] При проведении в 2014 году всеобщих выборов была создана централизованная база данных обо всех жалобах, при этом, однако, ЦИК Боснии и Герцеговины не предоставляла содержащуюся в данной базе информацию для всеобщего пользования, а также не обнародовала свои решения по жалобам.

ЦИК может назначить повторный подсчет голосов как по поступившим жалобам, так и в порядке собственной инициативы в случае если допущенные нарушения могли повлиять на установление итогов голосования и общее определение результатов.

Электоральные преступления расследуются органами прокуратуры.

В соответствии с законодательством о выборах ЦИК должна обнародовать окончательные результаты состоявшихся всеобщих выборов в течение 30 дней со дня голосования.

Как уже отмечалось ранее, в 2014 году в законодательство были внесены изменения, среди которых, в частности, передача полномочий по разрешению конфликта интересов от ЦИК соответствующей парламентской комиссии. Жалобы могут подаваться на любой стадии процесса избирателями либо любыми участниками выборов, чьи законные интересы нарушаются. ЦИК является первой инстанцией при обжаловании ряда электоральных правонарушений и высшей инстанцией в системе избирательных комиссий по рассмотрению и разрешению избирательных споров — то есть, решения МИК обжалуются непосредственно в ЦИК, а ее решения могут быть обжалованы в судебном порядке в Апелляционный департамент Конституционного суда БиГ. Решения последнего являются окончательными, за исключением случаев, когда нарушаются конституционные права участников выборов. Конституционный суд БиГ рассматривает жалобы, поданные избирателями, на нарушения основных прав и свобод человека и гражданина, когда исчерпаны все иные национальные средства правовой (судебной) защиты. Законодательство устанавливает предельно короткие сроки для подачи и рассмотрения жалоб. Так, в ходе кампании они подаются в течение 24 часов с момента совершения электорального правонарушения, а апелляционные жалобы — 48 часов после принятия решения по первой инстанции, и судами — не более трех суток. Законодательство прямо не предусматривает публичного рассмотрения поступивших жалоб, но при этом участники вправе представить свои письменные соображения.

§ 9. Квотирование на выборах

Законодательство о выборах не предусматривало каких-либо депутатских квот для женщин и молодежи, однако, как уже было отмечено, в 2014 году в него внесли изменения, среди которых, в частности, повышение с 33 до 40 процентов квоты представительства женщин в системе избирательных органов и в списках кандидатов политических партий, коалиций и в составе избирательных комиссий. В марте 2013 года Желька Цвиянович стала первой женщиной, занимающей должность Премьер-министра Республики Сербской. В 2022 году она также впервые по результатам выборов заняла пост сербского члена Президиума БиГ.

Глава VIII. Информационное обеспечение выборов, предвыборная агитация

Средства массовой информации в БиГ, как правило, разделены по политическим и этническим основаниям. Однако закон предоставляет кандидатам бесплатное эфирное время на государственных телеканалах, они могут также приобрести за плату эфирное время для проведения своей предвыборной агитации.

В соответствии с законом о выборах БиГ агитационный период начинается за 30 дней до дня голосования и заканчивается в 7:00 по местному времени за день до него[135].

Проведение предвыборной агитации за плату законодательно разрешено за 30 календарных дней до дня общего голосования. При этом агитационный период, в том числе в сети Интернет, заканчивается за 24 часа до него и с 7:00 по местному времени до окончания времени голосования начинается период электоральной тишины.

---

[135] Закон и выборах Боснии и Герцеговины. URL: https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicki_precisceni_tekst/Tehnicki_precisceni_tekst_IZ_BiH_05_2024-hrv.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

Обнародование результатов опросов общественного мнения законодательно запрещено с 7:00 по местному времени за день до дня голосования избирателей до окончания времени голосования избирателей, то есть за 2 календарных дня до дня голосования и непосредственно в день голосования до его окончания.

Кроме того, законодательно запрещено освещение СМИ деятельности субъектов политической системы, принимающих участие в выборах, с 7:00 по местному времени за день до дня голосования до его окончания.

В БиГ около 40 телевизионных каналов, 140 радиостанций и более 100 периодических печатных изданий, в том числе на кантональном и муниципальном уровнях.

Кроме того, поскольку законодательство не регулирует вопросы недопущения злоупотребления административным ресурсом, на практике отсутствует равный доступ кандидатов для проведения предвыборной агитации не только к частным электронным СМИ, но и к государственным. При этом гостелерадио Боснии и Герцеговины (за исключением телерадио Республики Сербской), а также Федерации БиГ формально обеспечивает равный доступ участников выборов для агитации, а также информационное освещение их деятельности.

Однако государственное (национальное) телевидение должно предоставлять каждому участнику выборов бесплатно 3 минуты эфирного времени в течение всего 30-дневного агитационного периода. Кандидаты также могут приобрести в течение недели за плату на каждом из государственных телеканалов до 30 минут эфирного времени, на частном телеканале — до 60 минут. Законодательно в БиГ предусмотрено проведение теледебатов.

Освещение в новостях деятельности лиц, занимающих государственные должности, а также должности государственной службы, являющихся кандидатами законодательно, допускается при условии отсутствия упоминания их статуса кандидатов. При этом они не должны пользоваться какими-либо привилегиями по отношению к другим участникам выборов.

На практике участники выборов проводят агитацию с использованием традиционных и новых (электронных) форм. При этом проведение предвыборной агитации в сети Интернет и социальных сетях законодательством надлежащим образом не урегулировано (за исключением запрета на проведение цифровой предвыборной агитации в день электоральной тишины). Кроме того, более 40 процентов сайтов в сети Интернет, зарегистрированных в БиГ, функционируют без каких-либо документов об их юридических собственниках.

Однако в силу того, что выборы проводятся в обществе, расколотом по этническим и религиозным основаниям, значительная часть положений закона, регламентирующего информационное обеспечение выборов, выглядят не более чем «благие пожелания». Особенно показательны в этом плане статьи 16.1 и 16.2 Закона о выборах БиГ и ряд других[136].

Так, статья 16.1 гласит:

Часть 1. СМИ в БиГ должны освещать избирательную деятельность справедливо, профессионально и компетентно, с последовательным соблюдением журналистского кодекса и общепринятых демократических принципов и правил, особенно основополагающего принципа свободы слова.

Часть 2. Интернет СМИ, принимающие решение освещать предвыборную кампанию, обязаны предоставлять публичную и прозрачную информацию о своей собственности и соблюдать принципы, предусмотренные в части 1 статьи 16.2.

Те же «благие пожелания» содержит статья 16.2:

Часть 1. Электронные средства массовой информации, освещающие избирательную кампанию, обязаны придерживаться принципов сбалансированности, равнодоступности, справедливости и беспристрастности.

Часть 2. Если электронные средства массовой информации не соблюдают часть 1 настоящей статьи, в Агентство по вопросам

[136] Там же.

массовых коммуникаций может быть направлен отчет для принятия дальнейших мер[137].

В соответствии с законодательством рассмотрение информационных электоральных жалоб на электронные средства массовой информации осуществляет специальный орган — Агентство по вопросам массовых коммуникаций (далее — Агентство), которое вправе налагать санкции на информационных электоральных нарушителей.

Агентство рассматривает поступившие в его адрес информационные электоральные жалобы, но не осуществляет собственный мониторинг информационного пространства при проведении указанных выборов (в связи с отсутствием необходимых ресурсов) и не рассматривает какие-либо нарушения по собственной инициативе.

Агентству не установлены законодательством конкретные сроки для рассмотрения жалоб и принятия по ним решений (в целом процессуальные сроки являются довольно продолжительными). А жалобы на решения Агентства могут быть поданы в Совет Агентства, далее в Апелляционный суд БиГ и затем в Верховный суд.

Рассмотрение жалоб на печатные СМИ осуществляет Совет по печати, являющийся саморегулируемым органом, который в соответствии с законодательством принимает только рекомендательные решения, то есть не обладает какими-либо реальными организационно-правовыми средствами обеспечения исполнения принятых им решений.

Поэтому практически все участники избирательного процесса нарушают многие положения закона, в том числе регулирующие доступ кандидатов к СМИ. Но внешние наблюдатели, как правило, замечают нарушения, касающиеся информационного обеспечения выборов, преимущественно политиками Республики Сербской. В частности, представители американских властей утверждают, что Альтернативное телевидение Баня-Луки (ATV) находится в собственности семьи М. Додика и активно используется в избирательных кампаниях в его интересах и интересах его партии.

[137] Там же.

Глава IX. Финансирование избирательных кампаний

В законодательстве БиГ регламентируются вопросы финансового обеспечения подготовки и проведения выборов[138]. В таких субъектах, как Республика Сербская и округ Брчко, приняты законы о финансировании политических партий. Стоит отметить, что в Федерации БиГ подобный закон не принят (по состоянию на 2024 г.). В то же время, вопросы финансирования избирательной кампании подробно регламентированы Законом о выборах.

В различных пунктах статей Закона о выборах определены и строго регламентированы средства, которые выделяются на проведение избирательных кампаний: средства на материальные затраты и финансы на оплату работы органов электоральной системы.

Рассмотрим подробнее особенности регламентирования финансовой стороны избирательного процесса в БиГ.

Бюджет должен предусматривать средства для того, чтобы обеспечивать осуществление полномочий ЦИК. В бюджетах конкретных субъектов и кантонов страны предусматриваются средства для осуществления полномочий избирательных органов.

В бюджетах муниципалитетов и городов предусмотрены средства на осуществление полномочий МИК, а также средства на компенсацию, указанную в пункте 9 статьи 2.12 и пункте 16 статьи 2.19 Закона о выборах. Отдельно в нем прописаны детали финансирования избирательных кампаний в округе Брчко. Так, бюджет округа должен предусматривать средства на осуществление полномочий Комиссии, а также средства на оплату труда сотрудников ЦИК и УИК на данной территории.

Бюджетные средства, необходимые для финансирования выборов, вносятся в те сроки и в тех размерах, которые определены ответственным за проведение выборов органом. Особо отмечается, что общая сумма средств должна быть предоставлена

[138] Там же.

не позднее чем за 15 дней со дня принятия ЦИК решения о назначении выборов.

Ответственность за выделение средств несут Министерство финансов и казначейства БиГ и учреждения, ответственные за исполнение бюджета на конкретном уровне государственного управления. В Законе о выборах также предусмотрена ситуация, когда бюджет на финансовый год, в котором проводятся выборы, не принят. В таком случае на период временного финансирования предоставить средства должны перечисленные выше учреждения — либо за счет переведенных средств накопленных излишков доходов, оставшихся после покрытия расходов за предыдущие финансовые годы, либо за счет текущих резервных фондов, либо средств из любого другого источника или категории доходов.

ЦИК имеет право подавать бюджетную заявку, которая превышает размер верхнего предела расходов, установленного Министерством финансов и казначейством, в том случае, если такой запрос соответствует утвержденному Своду правил внутренней организации, необходимому привлечению внешнего персонала и внедрению избирательных технологий.

Также в Законе прописаны нюансы взаимодействия Министерства финансов и казначейства с ЦИК. В частности, Министерство может дать свое заключение по бюджетному запросу Комиссии без дальнейшей возможности внесения в него поправок. Однако есть исключение, когда бюджет ЦИК «противоречит принятым обязательствам по расходам и/или лимитам расходов, основанным на заключенных международных соглашениях, или когда проект бюджета приводит к бюджетному дисбалансу, выравнивание которого привело бы к уменьшению проекта бюджета любого другого пользователя бюджета, индивидуально или линейно на совокупном уровне».

Кроме того, если полномочия мэра или главы муниципалитета прекращаются, в соответствии с Законом средства на проведение новых выборов будут предусмотрены в бюджете муниципалитета или города, в котором проводят данные выборы.

В главе 15 Закона о выборах подробно расписаны детали регулирования финансирования избирательных кампаний. Так, в статье 1 говорится о том, что средства на финансирование предвыборной кампании обеспечиваются участвующими в выборах в органы государственной власти всех уровней политическими партиями и независимыми кандидатами из источников, предусмотренных Законом о финансировании политических партий, и в порядке, установленном Законом о выборах.

При этом участвующие в выборах партии или независимые кандидаты должны иметь один счет для финансирования избирательной кампании, а также на момент подачи заявления на сертификацию для процедуры участия в выборах представить в ЦИК финансовый отчет за период, начинающийся за 3 месяца до даты подачи заявления. Особо отмечено, что после завершения выборов в течение 30 дней с момента публикации результатов в «Официальном вестнике Боснии и Герцеговины»[139] (далее — Вестник) партиями и кандидатами должен быть предоставлен финансовый отчет. Заявление об участии в выборах политической партии и независимого кандидата не будет заверено в том случае, если они не представят финансовый отчет за период, начинающийся за 3 месяца до начала срока подачи заявления о заверении.

Партии и кандидаты, участвующие в выборах всех уровней в БиГ, обязаны согласно законодательству открывать специальный счет для финансирования расходов на избирательную кампанию. Он может быть открыт лицом/органом, уполномоченным партией или кандидатом не позднее дня подачи заявления на сертификацию для участия в выборах и не ранее чем за 3 месяца до дня подачи заявления на сертификацию. Также в законодательстве прописано,

[139] «Официальный вестник Боснии и Герцеговины» (сербохорват. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine) — официальная газета Боснии и Герцеговины, в которой публикуются законы, нормативные акты, официальные правительственные контракты, назначения и решения. Издание было основано 1 сентября 1878 года правительством Кондоминиума Боснии и Герцеговины, находящегося под контролем Австро-Венгерской империи.

что должен быть внесен аванс на специальный счет для финансирования избирательной кампании. Неизрасходованные средства зачисляются на расчетный счет штаб-квартиры партии. Из этих средств партия обязана закрыть все финансовые обязательства, если средств на специальном счете оказалось недостаточно для покрытия расходов на выборы. В случае, если после завершения всех финансовых операций остаются неизрасходованные средства, они подлежат возврату источникам, от которых они были получены, «пропорционально суммам внесенных платежей или пожертвований».

Также в законодательстве прописаны правила финансового сотрудничества двух и более политических партий, которые вступают в коалицию. Они могут использовать специальный счет для финансирования расходов на избирательную кампанию одной из партий. Это регулируется соглашением между политическими партиями, которое должно быть подано в ЦИК. Данные денежные средства не являются пожертвованиями и доходами партии, открывшей специальный счет.

Кроме того, одна партия может предоставить другой заем для финансирования избирательной кампании. Это делается на основе взаимного соглашения путем перечисления средств на специальный счет. Все подобные финансовые операции — кредит и возврат кредита — не считаются пожертвованиями.

Политической партии и независимому кандидату необходимо при подаче заявления на сертификацию представить в ЦИК отчет об операциях по специальному счету для финансирования расходов на избирательную кампанию за период с момента его открытия до даты подачи данного заявления. Это влияет на то, будет ли заявление заверено.

Также существует электронное приложение, в которое необходимо за трое суток до дня выборов внести отчет об операциях по специальному счету. В нем будут указаны все источники пожертвований, а также дата и сумма такого платежа. Кроме того, в отчете должны быть представлены данные обо всех затратах на избирательную кампанию, а также счета-фактуры от поставщиков

и исполнителей услуг с обновленными данными по состоянию на дату подачи отчета.

Финансовый отчет (в виде электронного приложения) размещается в Вестнике в течение 30 дней со дня публикации результатов выборов. Также ЦИК уведомляется политической партией или независимым кандидатом о закрытии специального счета.

В Законе о выборах отмечается, что все, кто подает отчеты, обязательно предоставляют дополнительные отчеты в соответствии с требованием ЦИК или Законом о финансировании политических партий.

При этом партия назначает уполномоченного, который несет ответственность за представление отчетов и ведение бухгалтерского учета. Независимый кандидат также может назначить уполномоченное лицо или лично отвечать за представление отчетов и ведение бухгалтерского учета, а также за связь с ЦИК. Лицо, назначенное уполномоченным, обязано постоянно повышать свою квалификацию в соответствии с планом и программой обучения и подготовки, которые приняты ЦИК. Партия или кандидат должны представить сведения об уполномоченном вместе с контактной информацией в срок не позднее 15 дней со дня его назначения или 15 дней со дня его смены. Отметим, что в функции уполномоченного лица входит подписание всех отчетов и, кроме того, оно несет ответственность за ведение записей, которые с этими отчетами связаны.

В свою очередь, ЦИК должна обеспечивать публичный доступ ко всем отчетам и принимать соответствующие меры для обеспечения того, чтобы все граждане государства имели прямой доступ к информации, которая содержится в этих отчетах.

Также в Законе о выборах прописан и тот алгоритм действий ЦИК в случае несоблюдения положений соответствующей главы Закона. В частности, Комиссия уполномочена расследовать случаи нарушения Закона и может приказать определенным лицам ответить на вопросы в письменной форме с целью предоставления документальных и других доказательств, а также получения свидетельских показаний в связи с расследованием, которое ЦИК вправе

проводить. ЦИК вправе инициировать расследование или принять соответствующие меры принудительного характера как самостоятельно, так и по чьей-либо жалобе.

Особо в Законе о выборах отмечена обязанность органов местного самоуправления на всех уровнях предоставлять по письменному требованию ЦИК информацию и документы, которые имеют отношение к эффективной проверке точности данных, содержащихся в отчетах о пожертвованиях на избирательную кампанию, материальных взносах и расходах, включая также и данные о доходах индивидуальных жертвователей. Это распространяется и на государственные и коммерческие банки, связанные с финансированием избирательных кампаний.

ЦИК вправе решать нарушено ли законодательство политической партией, коалицией партий, списком независимых кандидатов или независимым кандидатом, либо иным лицом, а также налагать санкции на нарушителя в этой области. В конечном итоге Комиссия может принимать соответствующие административные меры в рамках своей общей юрисдикции. Отдельно отмечается, что прежде чем применять санкции в виде штрафа или административных мер, ЦИК должна стремиться к обеспечению добровольного соблюдения положений законодательства в этой сфере всеми участниками избирательного процесса, которые нарушили закон.

В статье 15.7 Закона о выборах говорится о том, что должна содержать подписанная декларация, которую необходимо в течение 30 дней представлять в ЦИК кандидатам, избранным в ходе выборов всех уровней. Речь идет о следующих активах: текущий доход и все его источники (заработная плата, прирост имущества, взносы, выплаты и др. доходы, полученные в БиГ и за рубежом в предыдущем календарном году), имущество (включая деньги, банковские счета, деловые документы, акции, ценные бумаги, облигации, недвижимость, движимое имущество, права аренды и другое имущество и товары стоимостью более 5000 конвертируемых марок в БиГ и за рубежом), а также расходы и другие обязательства (все долги, векселя, займы и гарантии по таким обязательствам в БиГ

и за рубежом). В заявлении должна содержаться информация о финансовом положении кандидата, членов его семьи, супруга(и), детей и членов домохозяйства, которых кандидат обязан содержать по закону.

Также в случае прекращения полномочий, в течение 30 дней с этого момента, кандидаты, избранные в органы власти всех уровней, обязаны подать в ЦИК декларацию об имуществе. Комиссия издает инструкции, в которых более подробно определена форма и порядок заполнения форм.

В Боснии и Герцеговине существует Центральный реестр избирателей, составляемый ЦИК. В течение 7 дней после его составления Комиссия должна опубликовать информацию о числе избирателей по каждому округу. Это влияет на определение максимального размера средств, которые политическая организация может потратить на финансирование своей избирательной кампании.

В Законе о выборах прописано, что максимально допустимая сумма финансирования расходов на избирательную кампанию варьируется в зависимости от уровня выборов и числа избирателей во всех округах, в которых политическое образование имеет список кандидатов/кандидата.

В случае проведения повторных выборов по избирательному округу/участку, расходы на кампанию в расчете на одного избирателя могут составлять до 30 процентов расходов на те выборы, которые признаны недействительными.

Представленные в Парламенте ФБиГ политические (партийные) фракции имеют право на получение средств из федерального бюджета, а участники выборов на уровне субъектов федерации имеют право на получение средств из бюджета соответствующего субъекта. Однако в канун всеобщих выборов 2 октября 2022 года в вопросе финансирования произошел серьезный сбой: выделение финансов на проведение выборов заблокировали представители хорватских политических партий. Они требовали изменить избирательный закон, поскольку нынешние правила фактически лишают их права избирать своего представителя в Президиуме БиГ. В результате

Высокий представитель ООН К. Шмидт принял решение о выделении средств на проведение выборов. Оно предусматривало передачу ЦИК 12 500 000 конвертируемых марок. При этом Шмидт отменил принятое днем ранее решение Совета министров БиГ о выделении 9 700 000 конвертируемых марок на проведение выборов.

В то же время Генеральный директорат Еврокомиссии по расширению и добрососедству опубликовал тендер на реализацию проекта по поддержке ЦИК. Как отмечалось в этом документе: «Общая цель пилотного проекта — обеспечить честность, прозрачность и эффективность избирательного процесса в Боснии и Герцеговине в соответствии с международными стандартами». По условиям контракта Еврокомиссия предоставила БиГ необходимое IT-оборудование, а также оплачивала производство его настройки, монтажа и гарантийное обслуживание[140].

Глава X. Наблюдатели на выборах в Боснии и Герцеговине

Законом о выборах БиГ предусмотрено участие в наблюдении за голосованием национальных (местных) наблюдателей на всех стадиях избирательного процесса. Зарегистрированные кандидаты и политические партии вправе назначить своих уполномоченных представителей для осуществления наблюдения за парламентскими выборами. Регламентации этого вопроса посвящена глава 17 «Наблюдатели за выборами»[141].

---

[140] Морозов А. Европа поможет Боснии и Герцеговине провести выборы по международным стандартам // Газета.ру. URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2022/08/25/18408314.shtml (дата обращения: 30.08.2025).

[141] Закон о выборах Боснии и Герцеговины (в полной версии на 2024 год) // Закон о выборах в Боснии и Герцеговине. URL: https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicki_precisceni_tekst/Tehnicki_precisceni_tekst_IZ_BiH_05_2024-hrv.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

В соответствии с Законом ЦИК аккредитует национальных (общественных) и международных наблюдателей, а также наблюдателей, назначенных политическими партиями, коалициями, независимыми кандидатами. При этом МИК аккредитуют уполномоченных представителей участников выборов в рамках своего избирательного округа (территории).

Необходимо отдельно отметить, что ЦИК аккредитует национальных (общественных) и международных наблюдателей, которые вправе наблюдать за деятельностью ЦИК, МИК, УИК, в том числе зарубежных УИК.

Вместе с тем, законодательство предусматривает некоторое ограничение числа назначаемых наблюдателей. Так, от одного кандидата, общественной организации на один избирательный участок не может быть назначено более одного наблюдателя.

При этом ЦИК может разрешить назначение от одного непосредственного участника выборов не более трех наблюдателей в соответствующую МИК, которые могут одновременно присутствовать на заседании указанной избирательной комиссии (на общественных наблюдателей такое правомочие не распространяется).

На всеобщих выборах 2 октября 2022 года документы о назначении наблюдателей впервые могли быть поданы в ЦИК в электронном виде. При этом Комиссия аккредитовала 2648 общественных наблюдателей, 134 наблюдателя от непосредственных участников выборов (политических партий/объединений), а также 938 международных наблюдателей. Муниципальными избирательными комиссиями было аккредитовано около 50 000 наблюдателей от непосредственных участников выборов.

В соответствии с законодательством члены УИК наблюдатели и избиратели могут фиксировать нарушения при проведении голосования. На основе этого кандидаты вправе подавать жалобы, либо жалобы могут являться основанием для их принятия и рассмотрения непосредственно самой Комиссией[142].

[142] При проведении всеобщих выборов 2022 г. ряд общественных организаций, в том числе общественная организация «Под лупой», осуществляли общественное

В течение трех дней с момента установления предварительных результатов участники выборов, группа избирателей соответствующего избирательного участка численностью не менее 50 избирателей, МИК, а также наблюдатели могут обжаловать итоги голосования и обратиться в ЦИК с ходатайством о проведении повторного подсчета голосов на соответствующем избирательном участке.

§ 1. Международное наблюдение за выборами

При проведении выборов применяются международные избирательные стандарты (обязательства), содержащиеся, в частности, в следующих документах:

1. Документы ООН, в том числе Декларация принципов международного наблюдения за выборами (с Кодексом поведения международных наблюдателей за выборами и сопровождающим его Обязательством) от 27 октября 2005 года.

2. Документы ОБСЕ, в том числе Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года, Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ 2010 года (шестое издание).

3. Документы Совета Европы, в том числе Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, Протокол № 1 к указанной Конвенции от 20 марта 1952 года, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов от 30 октября 2002 года, Рекомендация 1945 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» от 12 ноября 2010 года, документы Конгресса региональных и местных властей Совета Европы, в частности Резолюция 274 (2008) «Политика Конгресса в области наблюдения за местными и региональными

электоральное наблюдение. Так, указанная организация за 6 недель до дня голосования на выборах разместила около 100 долгосрочных наблюдателей, а также около 2300 краткосрочных общественных наблюдателей, которые осуществляли наблюдение непосредственно в день голосования избирателей.

выборами» от 2–3 декабря 2008 года, а также «Наблюдение за местными и региональными выборами — стратегия и правила Конгресса» от 7 июня 2010 года и другие.

4. Документы Межпарламентского союза, в том числе Декларация о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 года.

Законодательством о выборах БиГ предусмотрено участие иностранных (международных) наблюдателей в наблюдении за национальными выборами. Приглашаются иностранные (международные) наблюдатели. Бюро по демократическим институтам и правам человека Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) организовало работу 10 миссий международного наблюдения за парламентскими и муниципальными выборами в БиГ. В целом БДИПЧ ОБСЕ организовало работу 13 миссий международного наблюдения на различных видах и уровнях выборов, и это является одним из электоральных рекордов организации международного наблюдения на выборах в государствах региона ОБСЕ.

Так, миссии международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ осуществляли наблюдение на девяти национальных выборах, проводимых 14 сентября 1996 года, 21–23 ноября 1997 года, 12–13 сентября 1998 года, 5 октября 2002 года, 1 октября 2006 года, 3 октября 2010 года, 12 октября 2014 года, 7 октября 2018 года, 2 октября 2022 года, а также на четырех муниципальных выборах, проводимых 13–14 сентября 1997 года, 2 октября 2004 года, 5 октября 2008 года, 6 октября 2024 года.

БДИПЧ ОБСЕ осуществляет наблюдение на выборах в БиГ в течение 29 лет, не пропуская ни одни всеобщие и муниципальные выборы, проводимые в стране.

При проведении 11 ноября 2000 года очередных выборов 42 депутатов Палаты представителей наблюдение за выборами осуществляли 750 международных наблюдателей. Перед проведением 12 октября 2014 года парламентских выборов в период с 24 по 27 июня в стране находилась Миссия по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ,

которая рекомендовала направить на очередные парламентские выборы Миссию международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ. В основной состав этой миссии, которая находилась в БиГ с 3 сентября 2014 года, входил 31 международный наблюдатель из 23 государств — участников ОБСЕ, из них 11 международных наблюдателей размещались в городе Сараево. Кроме того, непосредственное наблюдение за ходом голосования и подсчета голосов избирателей осуществляли еще 300 краткосрочных международных наблюдателей. В целом было аккредитовано 552 международных наблюдателя от 38 международных организаций.

24 августа 2022 года БДИПЧ ОБСЕ открыло Миссию по проведению всеобщих выборов 2 октября в Боснии и Герцеговине по официальному приглашению властей страны. Миссия возглавлялась П. Тейлером и состояла из основной группы — 13 международных экспертов, работавших в Сараево, и 24 долгосрочных наблюдателей, которые базировались в БиГ с 31 августа.

БДИПЧ также планировала привлечь и привлекла еще 300 краткосрочных наблюдателей, которые прибыли за несколько дней до выборов.

Наблюдатели были призваны внимательно следить за всеми аспектами выборов, такими как регистрация избирателей, проведение предвыборной агитации, в том числе в социальных сетях, работа избирательных комиссий на всех уровнях, Закон о выборах и его реализация, освещение в СМИ и разрешение избирательных споров. Они также проверили выполнение предыдущих рекомендаций БДИПЧ по выборам.

В день выборов Миссия БДИПЧ объединила усилия с делегациями Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента и Парламентской ассамблеи НАТО, чтобы наблюдать за открытием избирательных участков, голосованием, подсчетом бюллетеней и подведением итогов. Наблюдателей из России в этот раз не пригласили.

Неотъемлемой частью Миссии по наблюдению было взаимодействие с различными заинтересованными сторонами. Это включало

встречи с национальными властями, представителями политических партий, организаций гражданского общества, СМИ и членами международного сообщества. Такое взаимодействие давало жизненно важное представление об избирательной среде и проблемах, с которыми приходилось сталкиваться в период выборов. Чтобы информировать общественность и средства массовой информации, БДИПЧ был опубликован за 2 недели до выборов Промежуточный отчет о деятельности миссии. На пресс-конференции на следующий день после выборов было представлено заявление о предварительных выводах по ним. Окончательный отчет об оценке всего избирательного процесса с рекомендациями, как и планировалось, был опубликован через несколько месяцев после выборов[143]. БДИПЧ оценило всеобщие выборы в БиГ как «подлинно конкурентные, несмотря на системные и правовые недостатки».

В качестве важного шага на пути к поддержанию демократических стандартов на выборах БДИПЧ ОБСЕ официально организовало Миссию по наблюдению за выборами в Боснии и Герцеговине и на местных выборах 6 октября 2024 года. Эта инициатива последовала за официальным приглашением от национальных властей.

Глава XI. Избирательная система Боснии и Герцеговины

Избирательная система является смешанной, объединяющей принципы пропорциональной системы с правом единственного передаваемого голоса при выборах в представительные органы (система «компенсационных мандатов» для кандидатов победившей партии, не набравших достаточное количество голосов) и мажоритарной системы простого большинства при выборах

[143] БДИПЧ открыла в Боснии миссию к выборам, которые пройдут 2 октября // ИА Красная Весна. URL: https://rossaprimavera.ru/ news/63528da0 (дата обращения: 30.07.2025).

Президиума БиГ и Президента Республики Сербской, а также руководителей общин (мэров городов). В законодательстве предусмотрены отдельные процентные квоты для каждого национального меньшинства на всех уровнях власти и система ротации представителей этнических групп при занятии должностей.

Многими экспертами считается, что при пропорциональной системе представительство этнических групп гарантируется, если предпочитаемые ими партии проходят электоральный барьер. Что касается одномандатных избирательных округов, то они, по мнению многих исследователей, «являются для меньшинств политически невыгодными»[144]. Однако реальная картина выглядит не так однозначно. Так, по утверждению Д. Горовица: «Пропорциональное представительство вкупе с системой списков — на фоне политических партий, опирающихся на поддержку соответствующих этнических групп, не способствует достижению компромисса по этническим вопросам. „Игра с нулевой суммой“ между партийными списками оборачивается предвыборной борьбой „с нулевой суммой“ между этническими группами». Кроме того, «коалиции, рекомендованные консоциональной теорией А. Лейпхарта — это послевыборные коалиции, которые, вне всякого сомнения, подразумевают достижение компромисса по разделу министерских портфелей, но, как правило, отнюдь не означают компромисса по разделяющим общество спорным межэтническим вопросам»[145]. Д. Горовиц не приемлет этнических партий, поскольку считает, что обращение к электорату посредством этнической риторики и требований к правительству, а также поддержка шовинистических настроений внутри этнических групп или простое отражение разделений в обществе посредством этнических партий помогают углублению этнополитических

[144] Forest B. Electoral Redistricting and Minority Political Representation in Canada and the United States // Canadian Geographer / Le Geographe canadien. 2012. Vol. 56 (3), P. 321.

[145] Горовиц Д. Состязание идей // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир, 2006. С. 125.

конфликтов[146]. Политические процессы, идущие в БиГ, подтверждают правоту Д. Горовица. Как уже отмечалось, Палата представителей БиГ, ФБиГ и Ассамблея Республики Сербской избираются по пропорциональной системе с открытыми списками и «компенсационными мандатами».

Согласно положениям статьи 20.13 Закона о выборах БиГ[147] до образования субъектами многомандатных избирательных округов действует следующая схема: из 98 избираемых напрямую членов Палаты представителей Парламента ФБиГ 73 избираются от 12 многомандатных округов, а 25 являются «компенсационными мандатами», избираемыми от ФБиГ в целом.

Статья 9.6 гласит, что в распределении «компенсационных мандатов» могут участвовать только политические партии и коалиции, набравшие более 3 процентов от общего числа действительных бюллетеней на территории субъекта, для которого был подготовлен компенсационный список. Общее количество мандатов, выделенных на территорию данного субъекта, уменьшенное на количество мандатов, полученных независимыми кандидатами, распределяется в соответствии с формулой, установленной в данной статье. Количество мандатов, полученных партией, списком коалиции в результате применения настоящей процедуры, вычитается из количества мандатов, полученных этой политической партией/коалицией в порядке, установленном данной статьей. Оставшееся количество мандатов — это и есть «компенсационные мандаты», которые получает список.

Если политическая партия/коалиция получает отрицательное количество мандатов, применяя процедуру из предыдущего пункта, эта партия/коалиция сохраняет мандаты, полученные в избирательных округах, но не получает никаких «компенсационных мандатов». В случае если один или несколько списков получат отрицательное

[146] Horowitz D. Ethnic groups in conflict. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985. P. 292–712.

[147] Закон о выборах Боснии и Герцеговины (в полной версии на 2024 год).

количество мандатов, то они сокращаются в целях сохранения точного числа мандатов в Палате представителей, избираемых от конкретного субъекта.

Статья 9.7 разъясняет: «Компенсационные мандаты, полученные политической партией, коалицией в соответствии со статьей 9.7 настоящего Закона, поочередно вручаются кандидатам, не избранным из списка компенсационных мандатов этой политической партии, коалиции, начиная с верхней части списка до распределения мандатов или исчерпания списка».

Статья 9.7а уточняет: несмотря на положения статей 9.6 и 4.24 настоящего Закона, партия/коалиция, у которой больше нет кандидатов в списке на «компенсационные мандаты», но которая выиграла мандаты для распределения, может по уведомлению ЦИК в течение 48 часов подать дополнительный список на «компенсационные мандаты» по установленной форме в соответствии с пунктом 2 статьи 4.24 настоящего Закона. Порядок представления дополнительного списка кандидатов на «компенсационные мандаты» и формат формы, указанной в пункте 1 настоящей статьи, устанавливаются ЦИК в специальной инструкции.

Статья 9.8 устанавливает порядок распределения мандатов при получении одинаковых коэффициентов — по жребию.

Полученные по списку мандаты распределяются в первую очередь между кандидатами, набравшими не менее 20 процентов от общего количества голосов, путем предоставления мандатов в порядке от наибольшего к наименьшему количеству. Если еще имеются мандаты, подлежащие распределению по списку, а оставшиеся кандидаты набрали менее 20 процентов, распределение мандатов осуществляется в соответствии с их порядком в списке. В случае если в списке политической партии/коалиции недостаточно кандидатов для замещения выделенных ей депутатских мандатов, мандат передается списку кандидатов этой партии/коалиции в другом избирательном округе в порядке, установленном данной статьей.

Следующим образом распределяются 73 мандата от многомандатных избирательных округов в Палату представителей:

- Избирательный округ 1 (кантон 1) — 9 членов
- Избирательный округ 2 (кантон 2, части кантона 3 — Градачац, Грачаница, Добой-Исток, избиратели округа Брчко, зарегистрированные для голосования во ФБиГ) — 5 членов
- Избирательный округ 3 (части кантона 3 — Лукавац, Сребреник, Тузла, Челич) — 7 членов
- Избирательный округ 4 (части кантона 3 — Теочак, Бановичи, Живинице, Калесия, Сапна и Кладань) — 4 члена
- Избирательный округ 5 (части кантона 4 — Добой-Юг, Тешань, Маглай, Жепче, Завидовичи, Зеница и Усора) — 8 членов
- Избирательный округ 6 (части кантона 4 — Какань, Вареш, Олово, Високо и Бреза) — 4 члена
- Избирательный округ 7 (кантон 5 и части кантона 9 — Нови Град-Сараево, Илиджа, Хаджичи и Трново) — 6 членов
- Избирательный округ 8 (кантон 6) — 9 членов
- Избирательный округ 9 (кантон 7) — 8 членов
- Избирательный округ 10 (кантон 8) — 3 члена
- Избирательный округ 11 (части кантона 9 — Илияш, Вогошча, Центар-Сараево, Стари Град-Сараево, Ново Сараево) — 7 членов
- Избирательный округ 12 (кантон 10) — 3 члена.

Из 83 депутатов Народной скупщины Республики Сербской, которые избираются непосредственно избирателями, зарегистрированными для голосования, 62 избираются от шести многомандатных избирательных округов, а 21 — это «компенсационные мандаты», избираемые от республики в целом. Распределение последних осуществляется в соответствии со статьями 9.6–9.9 настоящего Закона.

Согласно положениям статьи 9.2а[148] следующим образом распределяются девять мандатов от трех многомандатных округов в Палату представителей от Республики Сербской:

[148] Там же.

- Избирательный округ 1 (города Баня-Лука и Приедор; муниципалитеты Крупа-на-Уни, Нови Град, Козарска Дубица, Градишка, Лакташи, Србац, Прнявор, Петровац, Оштра Лука, Челинац, Источный Дрвар, Рыбник, Мрконич Град, Езеро, Кнежево, Котор-Вароша, Шипово, Купреса и Костайницы) — 3 члена
- Избирательный округ 2 (города Добой и Биелина; муниципалитеты Дервента, Брод, Вукосавле, Шамац, Дони Жабар, Модрича, Пелагичево, Петрово, Лопаре, Углевик, Теслич и Станари; округ Брчко) — 3 члена
- Избирательный округ 3 (города Требине и Зворник; муниципалитеты: Осмаци, Шековичи, Власеница, Братунац, Сребреница, Соколац, Хан Песак, Восточная Илиджа, Восточный Стари Град, Восточное Ново Сараево, Трново, Пале, Рогатица, Вишеград, Восточный Мостар, Невесинье, Калиновик, Гацко, Фоча, Ново Горажде, Чайниче, Рудо, Берковичи, Любинье, Билеча и Миличи) — 3 члена.

Теоретически, применяемый в БиГ метод голосования дает возможность избирателю влиять на процесс продвижения вверх кандидата по списку, при этом часто используется список с уже пронумерованными фамилиями кандидатов, с правом выбора одного кандидата. В таком случае избиратели отмечают в бюллетенях либо весь список, либо отдельного кандидата. При подсчете голосов действует следующая схема:

– голоса за конкретных кандидатов плюсуются к голосам, отданным за партию, и влияют на пропорциональное распределение мест в представительном органе,

– происходит продвижение вверх по списку того или иного кандидата.

Считается, что этот метод распределения голосов максимально соответствует принципу открытости и свободы выбора представителей от лица избирателей в рамках пропорциональной системы. Кроме того, и кандидаты в высшей степени заинтересованы в голосах избирателей, как следствие, они вынуждены вести активную

предвыборную кампанию, поскольку именно избиратели влияют напрямую на процесс изменения списка, ранжируя его[149].

Подобная избирательная система существовала в Италии во времена Первой республики (1947–1993 гг.). Однако итальянский опыт совершенно недвусмысленно свидетельствует о том, что если люди выбирают между голосованием за конкретного человека и голосованием за партию, то предпочитают в основной массе последнее (что, в частности, способствовало установлению доминирования Христианско-Демократической партии в политической системе Италии). Заставить избирателей голосовать за конкретного человека можно только тогда, когда опция голосования за партию отсутствует, как это установлено в Финляндии[150]. Действительно, на практике многие избиратели БиГ, как и в Первой итальянской республике, голосуя за список, фактически голосуют за его лидеров, поскольку мало кто из них пытается получить информацию о других членах партии из списка. В результате депутатские мандаты много лет могут получать одни и те же представители этнических партий, что закрепляет их доминирование в БиГ. С другой стороны, применение этой системы выборов создает возможность для многих партий получить представительство в парламенте. Следствием этого становится политическая фрагментация парламента, что создает серьезные трудности в его работе.

Еще одним заметным недостатком такого метода волеизъявления избирателей является сложность в подсчете голосов. Кроме того, обязательными условиями его эффективности являются также высокая явка и активность избирателей, их стремление получить информацию о каждом кандидате, сформировать свое мнение, и не только выбрать конкретную партию, но и ранжировать список. Таких избирателей практически нет не только в БиГ, но

[149] Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма, 2014. С. 208.

[150] Голосов Г. Политические режимы и трансформации: Россия в сравнительной перспективе. М., 2024. С. 359.

и в странах Запада. Как одно из следствий этого, медленное, но верное снижение электоральной активности избирателей. Так, если в первых послевоенных многопартийных выборах 14 сентября 1996 года участвовали 70 процентов избирателей, то в октябре 2022 года — 51,2 процента.

Как уже отмечалось выше, существующая избирательная система, с точки зрения международных наблюдателей, нарушает права многих граждан на равное участие в общественной жизни и устанавливает политическую систему в соответствии с этническими границами. Занимать места в Совете народов или баллотироваться на пост президента могут только босняки, хорваты и сербы, что дискриминирует цыган, евреев и другие национальные меньшинства. Другие этнические группы обычно игнорируются политиками и участниками международного процесса, поскольку они немногочисленны и не считаются влиятельными. Кроме того, выбор избирателей также ограничен национальностью (от Республики Сербской избирается только серб, от Федерации БиГ — только босняк или хорват). Ограничения на самоидентификацию дискриминируют граждан, происходящих от смешанного брака, но отказывающихся признать превосходство одной из своих национальностей над другой. Это нарушает право человека на выбор, следует ли считать его национальным меньшинством, и принцип, согласно которому этот выбор не должен иметь для него отрицательных последствий. Такая система не допускает к участию в экономической и политической жизни многих граждан, не принадлежащих к одному из государствообразующих народов БиГ. Как следствие, граждане, не принадлежащие к этнической группе, доминирующей в районе, где они живут или куда собираются вернуться, теряют право на получение социальной помощи, независимо от того, входит или нет их этническая группа в число трех основных народов БиГ. Ожидалось, что конституционная реформа закрепит права меньшинств и изменит дискриминационную избирательную систему, узаконивающую этническое разделение.

Глава XII. Регламентация выборов муниципальных и кантональных органов власти Боснии и Герцеговины

Организация и проведение выборов на кантональном и муниципальном уровне подробно изложены в главе 13 «Кантональные ассамблеи, муниципальные советы или муниципальные ассамблеи и городские советы или городские ассамблеи» Закона о выборах[151].

Она регламентирует процедуру организации и процесс проведения выборов на кантональном и муниципальном уровнях, утверждает правила проведения выборов в кантональные ассамблеи, муниципальные советы (ассамблеи), а также городские советы[152].

В законодательстве БиГ закреплен пропорциональный принцип распределения мандатов по результатам выборов различного уровня — кантональных, муниципальных и городских. Также в нем прописано количество членов муниципального совета (или ассамблеи) в зависимости от количества избирателей: менее 8000 избирателей — от 11 до 17 членов, от 8000 до 20 000 — от 17 до 25, более 20 000 — от 20 до 31. Этот же принцип сохраняется и на уровне кантональных собраний: менее 75 000 избирателей — от 20 до 25 членов, от 75 000 до 200 000 — от 25 до 30, более 200 000 — от 30 до 35.

Закон о выборах утверждает положение, согласно которому партии, коалиции партий, независимые кандидаты или списки независимых кандидатов, которые прошли процедуру регистрации в ЦИК, имеют право баллотироваться на различных уровнях представительства.

Статья 13.5 прописывает тонкости распределения мандатов. Во-первых, в случае выделения партии (коалиции или списку независимых кандидатов) количества мандатов, равного количеству кандидатов в их списке, учитываться при итоговом распределении мест в представительных органах власти будут только они. Во-вторых, в законодательстве прописано действие института жребия:

---

[151] Закон о выборах Боснии и Герцеговины (в полной версии на 2024 год).

[152] Там же.

«Если результат одинаковый из-за одинаковых коэффициентов, мандат присуждается путем жеребьевки». В-третьих, на выборах кантонального уровня, мандаты по итогам голосования по спискам распределяются по принципу от наибольшего к наименьшему, начиная с кандидатов, получивших не менее 20 процентов от общего числа голосов. Далее, если есть еще мандаты, распределение их между оставшимися кандидатами осуществляется согласно порядку тех в списке. Этот же принцип действует и на выборах в муниципальный совет (муниципальную ассамблею), с той лишь разницей, что там минимальный процент для распределения не 20, а 10 процентов.

Перераспределение мандатов согласно Закону о выборах происходит в соответствии с положениями статей 1.10, 9.5, 13.5 и 13.6. Общая логика состоит в том, что если полномочия кандидата из списка партии/коалиции/независимых кандидатов прекращаются, то мандат передается следующему кандидату.

В главе 13 прописана процедура избрания глав муниципалитетов и мэров. Отмечается, что они напрямую избираются в соответствии с Законом о выборах, Конституцией, законом субъекта БиГ, в котором проходят выборы, а также уставом муниципалитета или города. В случае прекращения полномочий, проводятся новые выборы, процедура которых заложена в вышеперечисленных документах.

В Законе прописан регламент избрания членов городских советов и городских собраний. Отмечается, что члены этих представительных органов избираются муниципальными советами (собраниями), которые входят в состав конкретного города. Принцип распределения мандатов на выборах в городской совет соответствует пропорциональной системе представительства, которая установлена в статье 13.5 Закона. Кроме того, в Законе прописан принцип, согласно которому распределение мандатов между кандидатами из списка происходит в порядке очередности.

Срок полномочий таких представительных органов власти, как муниципальный совет, муниципальная ассамблея, городской совет, городская ассамблея и кантональная ассамблея — 4 года.

В течение 15 дней со дня создания городского совета или городского собрания избираются их члены.

Значимой составляющей избирательной системы БиГ является фактор сосуществования в государстве нескольких этнических групп — таким образом учитывается состав населения муниципалитета, кантона или города. Достаточно объемная статья 13А посвящена участию представителей национальных меньшинств в муниципальных выборах.

§ 1. Участие представителей национальных меньшинств в муниципальных выборах

По законодательству члены национальных меньшинств имеют право быть представленными в муниципальном совете или ассамблее, а также в городском совете или ассамблее. Принцип представительства — пропорциональный согласно доле процента населения, которая учтена в последней переписи.

Устав муниципалитета или города регулирует количество членов национальных меньшинств, которые избираются напрямую в муниципальный совет или ассамблею и городской совет или ассамблею. Присутствует также и система квот: представители тех национальных меньшинств, которые составляют более 3 процентов от общей численности населения, получают не менее одного места.

Партии и независимые кандидаты получают сертификат на участие в выборах для заполнения гарантированных мандатов для представителей национальных меньшинств путем подачи заявления на участие в выборах соответствующего уровня.

В Законе о выборах делается ряд уточнений относительно возможности участия в выборах представителей национальных меньшинств. В частности, этим правом обладают зарегистрированные объединения национальных меньшинств и группы граждан, состоящие не менее чем из 40 человек. Статус независимых кандидатов получают те, кто выдвинут этими объединениями и группами.

Отдельно в законодательстве отмечается, что партии и иные объединения национальных меньшинств могут выдвинуть максимально такое количество кандидатов, которое соответствует числу представителей нацменьшинств, избранных в конкретном округе. В БиГ законодательно закреплена процедура проверки каждого кандидата, который принадлежит к национальному меньшинству с целью дальнейшего создания списка кандидатов для участия в выборах. Отметим, что представителем национального меньшинства может быть избран только тот, имя которого есть в особом списке кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Характерно, что порядок размещения списков кандидатов от нацменьшинств вступает в некоторое противоречие с принципом равенства. В частности, данный список помещается в бюллетень после списка всех иных политических образований, которые также конкурируют за мандаты в органах власти.

Как уже отмечалось ранее, в избирательном законодательстве БиГ присутствует институт жребия: порядок кандидатов в специальном списке (представителей национальных меньшинств) определяется путем жеребьевки в соответствии с процедурой, установленной ЦИК.

Сама процедура голосования за представителей от национальных меньшинств также регламентирована в Законе о выборах. Во-первых, действует принцип «один избиратель — один голос». Во-вторых, голосуя за отдельный список кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам, избиратель отмечает имя только одного кандидата, которому отдает свой голос.

Прохождение кандидата от национальных меньшинств в представительные органы власти возможно в случае, если он получил наибольшее число голосов в специальном списке представителей от нацменьшинств. Если же в муниципальном совете или ассамблее, а также в городском совете или ассамблее предусмотрено более одного мандата, то мандат получает тот кандидат, который набрал следующее наибольшее количество голосов.

В соответствии со статьями 9.5 и 13.14 постоянные мандаты представителям национальных меньшинств выделяются во вторую

очередь — сначала им выделяются гарантированные мандаты. Если же два кандидата в отдельном списке от национальных меньшинств получают равное количество голосов, то ЦИК прибегает к жеребьевке для определения того, кому мандат будет присужден. Однако если представитель от нацменьшинства не назначен, то в соответствии с законодательством мандат остается вакантным.

В случае прекращения полномочий избранного представителя национального меньшинства, новый мандат предоставляется тому кандидату из отдельного списка, который набрал «следующее наибольшее количество действительных голосов». Если же такого не происходит, то мандат остается вакантным.

Глава XIII. Избирательная кампания 2022 года в Боснии и Герцеговине

Парламентские выборы 2022 года состоялись в девятый раз, а президентские — в восьмой. В избирательной кампании 2022 года приняло участие рекордное число политических субъектов и претендентов на места во власти (90 партий, 38 коалиций, 17 независимых кандидатов). «Но бросалось в глаза, что разыгрывалась она по тем же нотам, что и на предыдущих выборах 2018 г. На политической сцене мелькали те же главные действующие лица, повторялись основные сюжеты и коллизии, и даже приемы завоевания победы остались неизменными», — отмечает российский эксперт[153].

К выборам 2022 года, несмотря на посредничество и прямые требования ЕС и США, не удалось решить проблему избирательной реформы, требуемой хорватской стороной.

В результате ведущие партии и у босняков (Партия демократического действия, ПДД), и у сербов (Союз независимых

[153] Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине. С. 63. В целом, при проведении 2 октября 2022 года всеобщих выборов в список избирателей было включено около 3,4 млн избирателей.

социал-демократов, СНСД), и у хорватов (Хорватское демократическое содружество, ХДС), по-прежнему соревновались, кто больше преуспеет в этнической мобилизации своего электората. Фактически же они помогали друг другу, способствуя аналогичному процессу в «инородной» среде. Подобные усилия не слишком помогли активизировать граждан. Явка составила 50 процентов, что на 4 процента меньше, чем в 2018 году. На территории Федерации БиГ голосовало 48 процентов, в Республике Сербской — 53 процента избирателей (подробнее см. Приложение № 3).

§ 1. Выборы «коллегиального президента» — членов Президиума Боснии и Герцеговины

Видимо главной сенсацией выборов 2022 года стало поражение лидера ведущей политической силы босняков-мусульман — Партии демократического действия — Б. Изетбеговича в борьбе за место в Президиуме БиГ.

Сын и политический наследник дела «отца независимой Боснии» А. Изетбеговича не сумел избраться в Президиум БиГ, состоящий из трех представителей главных народов страны и выполняющий функции «коллегиального президента». Вместо него босняков-мусульман в президиуме будет представлять менее известный политик — Д. Бечирович, который был кандидатом от 11 партий. «Как вы можете противостоять 11 партиям коалиции? Мне винить себя не за что. И вообще, наша Партия демократического действия не просела, а находится на подъёме», — оправдывался Б. Изетбегович после оглашения результатов выборов[154]. И хотя ПДД остается ведущей в мусульмано-хорватской федерации — одном из двух (наряду с Республикой Сербской) государственных

[154] Выборы в БиГ: народу надоело лицемерие прозападных элит // Балканист. URL: https://balkanist.ru/vybory-v-big-narodu-nadoelo-litsemerie-prozapadnyh elit/?ysclid=mdh4lbgfg285611090 (дата обращения: 30.08.2025).

образований БиГ, сохранение лидерства в ней Б. Изетбеговича, по мнению многих региональных экспертов, теперь под вопросом[155].

Сербским членом Президиума впервые стала женщина — Ж. Цвиянович, которая до сих пор была президентом Республики Сербской. Будучи близкой соратницей лидера боснийских сербов М. Додика, она без особых проблем победила в борьбе за сербское кресло.

Боснийских хорватов в Президиуме БиГ, как и прежде, представляет Ж. Комшич, за которого уже трижды проголосовали не только хорваты, но и часть босняков-мусульман. Благодаря этому опытный политик сумел в упорной борьбе опередить представительницу ХДС, главной партии боснийских хорватов — Б. Кришто. Победа Ж. Комшича позволяла общине мусульман по-прежнему иметь численное преимущество в Президиуме и фиксировать на общегосударственном уровне якобы единую позицию хорватской и босняцкой общин и при решении болезненных вопросов, представляя сербов как «неконструктивную», «дестабилизирующую» силу[156]. Ожидаемо эта победа вызвала очередной политический скандал и очередное требование хорватов о реформе избирательной системы. Высокий представитель К. Шмидт решил не усугублять ситуацию. Уже в ходе избирательной кампании он внес поправки в законодательство в одностороннем порядке: теперь «конституционный народ» не сможет отправлять своих представителей от кантона в Палату народов ФБиГ, если численность данного народа в кантоне составляет менее 3 процентов. Если обратиться к географии расселения народов БиГ и результатам кантональных выборов, то становится очевидно, что исключается возможность, при которой боснякская община в Палате народов могла бы влиять на представительство хорватской общины. Свое решение Шмидт объяснил необходимостью решить проблему функционирования

[155] Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине. С. 64.

[156] Ерёмин Д.П. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине — 2022 // «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск IV) № 26. 2022 (№ 293). С. 31.

Федерации, так как хорватская сторона ранее осуществляла обструкцию органов исполнительной власти мусульмано-хорватского энтитета. Таким образом, фактически Высокий представитель выполнил требования хорватской стороны[157]. Поэтому после недолгих переговоров было достигнуто соглашение о том, что правительство Федерации создадут ХДС с союзниками и блок босняцких светских партий «Восьмерка» (Социал-демократическая партия, «Народ и справедливость», «Наша партия», «За Боснию и Герцеговину», «Боснийско-герцеговинская инициатива Ф. Касумович», «Движение демократического действия», «Народный европейский союз БиГ», «За новые поколения»), а на общегосударственном уровне в Кабинет войдет и СНСД М. Додика. Характерно, что именно в дни выборов Европейский союз, наконец, предоставил БиГ давно обещанный статус кандидата на вступление. Между тем, по общему мнению экспертов, предыдущие власти БиГ практически ничего не сделали, чтобы выполнить предварительные условия Брюсселя. Совершая этот неожиданный шаг, судя по некоторым публикациям в западной прессе, лидеры Евросоюза руководствовались исключительно соображениями геополитического противостояния с Россией.

Чтобы понять, как будет действовать новое коалиционное правительство (ХДС, «Восьмерка», СНСД), нужно обратиться к основному содержанию их соглашения. Хорватские и босняцкие партии (особенно ПДД) всегда ратовали за вступление в НАТО, а сербские — за сохранение военной нейтральности и координацию с Сербией в этом вопросе. В результате пункт о движении в сторону Североатлантического альянса в договоре обойден молчанием. Вместе с тем, достигнуто единогласие по поводу евроинтеграции и скорейшего выполнения 14 условий, поставленных Брюсселем. В его прочность можно поверить, поскольку это сулит доступ к средствам ЕС в виде грантов, кредитов и инвестиций. Партия ХДС, представительнице которой Б. Кришто дали место

[157] Там же. С. 35.

главы правительства БиГ, добилась удовлетворения и своего главного требования — давно желаемой реформы избирательного закона. Сербская сторона также может быть довольна. Долгое время осуществление важных экономических проектов (в том числе с участием РФ) на территории Республики Сербской блокировалось из Сараева, а сербы отвечали симметрично, не допуская реализацию таковых в Федерации. Ныне партнеры согласились снять эти обоюдоострые преграды и даже активно практиковать совместные инвестиции[158].

Эффективность и стабильность столь разнородного и многосубъектного правительства вызывает вполне правомерные сомнения. Но наиболее значимые участники правящей коалиции — ХДС и СНСД располагают достаточным политическим весом, чтобы продавливать необходимые решения, угрожая лишить возможных оппонентов из босняцкой «Восьмерки» места во властных структурах. А в боснийском политическом климате оказавшиеся за бортом власти мелкие политические партии долго не живут[159].

§ 2. Выборы Президента Республики Сербской

Как известно, М. Додик решил оставить пост члена Президиума БиГ, который занимал до сих пор, и на выборах 2022 года вновь баллотировался на пост Президента Республики Сербской и столкнулся с достаточно серьезными проблемами. Надежды оппозиции подогревало и то, что СНСД не слишком удачно выступил на местных выборах 2020 года, уступив оппозиции пост мэра Баня-Луки, столицы Республики Сербской. Симптомы колебаний обнаружились и в стане прежних союзников Додика. Всего в предвыборной гонке участвовал 31 кандидат.

Несомненно, повлияло на избирательную кампанию то, что в начале 2022 года США ввели санкции против лидера боснийских

[158] Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине. С. 67.
[159] Там же. С. 68.

сербов М. Додика. Евросоюз сделать то же самое не смог лишь из-за сопротивления Хорватии и Венгрии. Запад возлагает на Додика главную вину за кризис в стране, в результате которого она оказалась на грани распада.

Введение санкций произошло в канун отмечаемого 9 января Дня Республики Сербской, который Конституционный суд БиГ признал неконституционным. США обвинили Додика в коррупции, дестабилизации БиГ и подрыве Дейтонского соглашения 1995 года. Помимо него в американский «черный список» попали еще несколько близких ему политиков из руководства боснийских сербов[160].

Однако главным козырем предвыборной кампании М. Додика стал его визит в Москву, где 20 сентября 2022 года в Кремле он встретился с президентом Российской Федерации Владимиром Путиным. Ключевую цель поездки М. Додик обозначил так: «Обеспечить Республике Сербской гарантии энергетической стабильности». Это, как предполагалось, должно было гарантированно помочь ему вновь стать президентом республики по итогам выборов 2 октября 2022 года. Тем более, что и В. Путин уже в самом начале переговоров пожелал гостю успеха и укрепления позиций патриотических сил[161]. Однако планы М. Додика, рассчитывавшего на легкую победу, сорвала Елена Тривич из сербской Партии демократического прогресса. Вплоть до окончания подсчета голосов главные кандидаты в президенты шли вровень, оба провозгласили победу. В итоге ЦИК насчитал больше голосов М. Додику, его оппоненты объявили о своем несогласии с этим и потребовали переголосования. То, что многолетнему лидеру боснийских сербов на сей раз не удалось уверенно победить, несмотря на поддержку со стороны России, многие в БиГ и на Западе уже расценили как серьезное поражение М. Додика и начало заката его политической карьеры.

---

[160] США отметили праздник боснийских сербов. Введены санкции против Милорада Додика // Коммерсантъ. 06.01.2022.

[161] Выборы в БиГ: народу надоело лицемерие прозападных элит // Балканист. URL: https://balkanist.ru/vybory-v-big-narodu-nadoelo-litsemerie-prozapadnyh-elit/ (дата обращения: 30.08.2025).

Также эту относительную неудачу объясняют тем, что на выборах против него фактически «играл» Президент Сербии А. Вучич, который постарался дистанцироваться от слишком радикального антизападного политика, находящегося под санкциями США[162].

§ 3. Выборы федерального парламента — Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины (нижней палаты — Палаты представителей)

В Палате представителей общегосударственного парламента БиГ по результатам выборов сложилась следующая расстановка сил: из 28 депутатских мандатов с территории Федерации у ПДД — 8, у Демократического фронта — 3, у коалиции ХДС — 4, у блока светских босняцких партий (вначале включал 3, а затем 8 организаций) — 13. Из 14 депутатов от Республики Сербской у СНСД с союзниками — 8, у оппозиции — 5.

Всего в выборах в Палату представителей в 2022 году участвовали 34 партии, в том числе 12 новых. В результате представители 14 партий получили мандаты депутатов (см. подробнее Приложение 4). После недолгих переговоров было достигнуто соглашение о том, что правительство БиГ создадут партии СНСД и ХДС с союзниками, а также представители «Восьмерки». У экспертов сразу возникли сомнения в стабильности и функциональности такого правительства.

§ 4. Выборы Палаты представителей Федерации Боснии и Герцеговины

В Палате представителей формально лидировала ПДД — 26 мандатов плюс 12 у Демократического фронта Ж. Комшича (из 98 возможных). Блок, возникший вокруг хорватского ХДС, завоевал 15 мест. Столько же у Социал-демократической партии, главного

[162] Там же.

соперника ПДД. «Народ и справедливость» и «Наша партия», составившие с ней «Тройку», получили 7 и 6 мандатов соответственно. Остальные места достались преимущественно мелким босняцким партиям, которые также были настроены не слишком дружественно к засидевшейся во власти ПДД. Поэтому «Тройка» быстро превратилась в «Восьмерку» (см. с. 139) и взяла курс на формирование исполнительной власти вместе с ХДС, игнорируя отчаянные попытки Б. Изетбеговича переманить кого-то из их числа на свою сторону. ХДС, в свою очередь, уже имел договоренность с СНСД М. Додика. Поэтому, как уже отмечено ранее, было достигнуто соглашение о том, что правительство Федерации БиГ создадут ХДС с союзниками и «Восьмерка»[163].

§ 5. Выборы Народной скупщины Республики Сербской

В Народной скупщине Союз независимых социал-демократов, получив 221 554 голоса (34,63%), завоевал 29 мест (из 83), но вместе с союзниками по коалиции обрел 53 мандата (Социалистическая партия — 5, «Демос» — 5, Объединенная Сербская партия — 5, Демократический народный союз — 4, Народная партия Сербская — 3, Социалистическая партия Республики Сербской — 2). Оппозиции досталось лишь 25 мест: СДС — 13 (95 648 голосов, 14,95%), ПДП — 8 (65 872, 10,30%), «За справедливость и порядок» — 4 (31 558, 4,93%). Объединению босняцких партий «Движение за государство» отошли 5 мест.

Такие итоги выборов в Республике Сербской позволили довольно быстро сформировать правительство. Новый Кабинет возглавил прежний премьер-министр Радован Вишкович. В составе правительства 11 из 16 министров оказались новыми. При этом 10 министерских постов заняли представители СНСД, 2 — Социалистической партии, по одному досталось партиям «Демос», Объединенная Сербская, Народная партия Сербская и босняцкому

[163] См.: Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине; Ерёмин Д.П. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине — 2022 и др.

«Движению за государство». Соблюдена и гарантированная конституцией пропорция национального представительства среди министров (от сербов 8, от хорватов и босняков по 4). 20 декабря Народная скупщина утвердила правительство, за него проголосовал 51 депутат, против — 23[164].

§ 6. Муниципальные и кантональные выборы в Боснии и Герцеговине

Как уже было отмечено, муниципальные выборы включают в себя выборы мэра и муниципального/кантонального собрания.

Мэры избираются по мажоритарной системе, при которой побеждает кандидат, набравший наибольшее количество голосов избирателей. По этой причине в выборах мэра чаще участвуют многопартийные коалиции, представляющие единый политический или этнический список в ситуациях, когда несколько кандидатов могут разделить электорат. На выборах в кантональную ассамблею используется открытый список пропорционального представительства, при этом количество членов ассамблеи зависит от численности населения муниципалитета.

Столица БиГ Сараево и Восточное Сараево разделены на четыре и шесть муниципалитетов, в которых также избираются ассамблеи. Мэр Сараево избирается непрямым голосованием, а мэр Восточного Сараево — прямым, только начиная с муниципальных выборов 2020 года.

Округ Брчко является независимой административно-территориальной единицей, в которой избирается ассамблея, в свою очередь избирающая мэра. В Мостаре голосование за городское собрание проводится по системе смешанного пропорционального представительства, в рамках которой 22 места замещаются по мажоритарной системе в шести различных районах города, а 13 — по городскому списку. Мэр Мостара избирается городским собранием.

[164] Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине. С. 66.

Итоги кантональных выборов в Федерации БиГ 2022 года отразили устойчивую тенденцию: основные этнические партии сохранили лидерство, но значительная часть голосов была распределена между оппозиционными партиями, в том числе гражданскими, что говорит о разочаровании части электората результатами деятельности этнических партий и особенно ПДД в прошлые годы. Тем не менее этнополитическая мобилизация остается решающим фактором, определяющим электоральный процесс и его результаты и на местном уровне политики во ФБиГ.

Состоявшиеся 6 октября 2024 года в Боснии и Герцеговине очередные муниципальные выборы, на которых избирались мэры и представительные собрания в 143 муниципалитетах Республики Сербской и Федерации БиГ, подтвердили ранее наметившуюся тенденцию.

Во время этих выборов возникли дополнительные трудности из-за серьезных разрушений и жертв, вызванных случившимся двумя днями ранее сильным наводнением. Выборы были перенесены в муниципалитетах Киселяк, Крешево, Конич и Фойница и состоялись 20 октября. Выборы в городе Ябланица, который больше всего пострадал от наводнения, состоялись 3 ноября.

* * *

С одной стороны, всеобщие выборы в БиГ продемонстрировали усталость электората от политических элит, гоняющихся за вниманием Запада. Очевидно, что гражданам важнее наладить жизнь внутри страны, чем заслужить очередное ни к чему не ведущее одобрение кураторов из Вашингтона, Лондона и Брюсселя. Поэтому борьба за национальные интересы должна стать ключевой целью новых/старых властей Боснии и Герцеговины[165].

[165] Выборы в БиГ: народу надоело лицемерие прозападных элит // Балканист. URL: https://balkanist.ru/vybory-v-big-narodu-nadoelo-litsemerie-prozapadnyh-elit/ (дата обращения: 30.08.2025).

С другой стороны, по мнению экспертов, пока «коллективный Запад» в основном опирается на «мягкую силу» как в формировании лояльных элит, так и в подготовке народов к идее построения единой (унитарной) гражданской Боснии и Герцеговины в какой-то долгосрочной перспективе. Аппарат Высокого представителя как «жесткий» инструмент давления остается лишь вспомогательным средством для экстренного решения назревших проблем. В пользу этого говорит продолжающаяся поддержка умеренных прозападных политических сил: в этом плане показательны итоги выборов в Республике Сербской с серьезным разрывом в электоральной поддержке Е. Тривич (42,69%) и Партии демократического прогресса (10,3%). Представляется, что уступки хорватской стороне (изменение избирательного закона Высоким представителем) нацелены на то, чтобы позднее привлечь ее для давления на Республику Сербскую и ее нынешнее пророссийское руководство. Если же Европейский союз и США воздержатся от чрезмерного давления на сербов, у новой власти в БиГ появится шанс на нахождение компромиссов, приемлемых для государствообразующих народов, и эффективную работу институтов власти.

Глава XIV. Референдумы

В истории БиГ формально имели место три референдума[166]. Первый — о независимости — проводился с 29 февраля по 1 марта 1992 года. Из общего числа 3 253 847 избирателей в республиканском референдуме по установлению международного статуса Боснии и Герцеговины, по официальным данным, приняли участие 2 073 196 человек (63,72%), из которых «за» проголосовали 2 067 969 (99,71%), «против» — 5227 (0,29%), недействительными признаны

[166] Юридически в Боснии и Герцеговине был проведен только один национальный референдум — в 1992 году.

0,25 процента бюллетеней. Это голосование за суверенитет государства во многом стало прологом гражданской войны в республике.

В 2000 году ХДС организовал второй референдум — по вопросу о статусе хорватов в Боснии и Герцеговине, позже признанный незаконным, поскольку это противоречило положениям Дейтонского соглашения, заключенного в декабре 1995 года.

Третий референдум состоялся в Республике Сербской 25 сентября 2016 года. Он был инициирован СНСД, одобрен Народной скупщиной и решал вопрос «О Дне Республики Сербской». Следует отметить, что процедура волеизъявления граждан республики была осуществлена вопреки решению Конституционного суда БиГ о запрете плебисцита. Участие в референдуме приняли 55,7 процента из имеющих право голоса. Из них 99,8 процента поддержали сохранение Дня Республики Сербской[167]. В свою очередь, Народная скупщина 25 октября 2016 года приняла закон «О Дне Республики Сербской», утвердивший светский и недискриминационный характер этого праздника[168]. Следствием этого референдума стало обострение межэтнического кризиса в БиГ. Поскольку политические элиты босняков, не без оснований подозревают, что следующим шагом может стать организация референдума о выходе республики из состава Боснии и Герцеговины. Так, согласно опросу Института Гэллапа, проведенному в ноябре 2010 года, 88 процентов жителей Республики Сербской поддержали бы референдум по поводу независимости своего энтитета[169].

Как уже отмечалось ранее, Конституционный суд БиГ признал Президента РС М. Додика виновным в несоблюдении решений Высокого представителя К. Шмидта и приговорил его заочно

---

[167] Референдум в Республике Сербской // Сайт РИА Новости. URL: https://ria.ru/world/20160926/1477873427.html (дата обращения: 31.08.2025).

[168] Еще дважды, в 2011 и в 2016 гг. Народная скупщина Республики Сербской принимала решение о проведении референдумов, однако они не состоялись.

[169] Za nezavisnu RS 88 odsto građana // Danas. Beograd, 2010. 19.11. URL: https://www.danas.rs/drustvo/za-nezavisnu-rs-88-odstogradjana/ (дата обращения: 30.08.2025).

к 1 году тюремного заключения и 6 годам запрета на государственную и муниципальную службу. Реагируя на это решение суда, 23 августа 2025 года Народная скупщина назначила дату референдума о принятии приговора Конституционного суда БиГ и отзыве ЦИК мандата президента Додика на 25 октября.

Вопрос будущего референдума гласит: «Принимаете ли вы решения неизбранного иностранца К. Шмидта и приговор неконституционного суда БиГ в отношении президента Республики Сербской, как и решение ЦИК об отзыве мандата у президента РС Милорада Додика?»[170]. Такое развитие событий может привести к острейшему политическому кризису и росту межэтнической напряженности в Боснии и Герцеговине.

Глава XV. Ответственность за нарушения электорального законодательства

Ответственность за нарушение законодательства о выборах определяется в главе 19A «Уголовные положения» Закона о выборах. Основной способ наказания за нарушение — денежный штраф. Также он определяет, кто из участников электорального процесса и в результате каких действий подвергается штрафным санкциям.

Заключение

Как уже не раз отмечено, Дейтонское соглашение привело к миру между тремя враждующими сторонами, но оно же институционализировало националистическое противоборство в самой структуре государства и обеспечило приход к власти тех же политических групп и партий, которые в свое время начали войну, а сегодня

[170] Референдум в Республике Сербской в поддержку Додика пройдет 25 октября // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20250823/referendum-2037098084.html (дата обращения: 11.09.2025).

продолжают осуществлять «политику этнического предпринимательства» (Ф. Барт), то есть политику мобилизации членов этнической группы на коллективные действия со стороны лидеров, которые преследуют политические цели, а не выражают культурную идеологию группы или «волю народа»[171]. Как уже было отмечено, боснийские эксперты считают, что дейтонскую систему невозможно исправить только «с помощью каких-либо конституционных изменений или дополнений», по их мнению, необходима радикальная конституционная реформа[172].

Таким образом, современная БиГ — это по-прежнему разделенное общество, в котором навязанная консоциативная модель этнической федерации еще больше усилила роль этничности и конфессиональной принадлежности в политическом процессе и повседневной жизни. Более того, по мнению некоторых исследователей: «Этнофедерация — это политическое устройство, имеющее в своей базовой конструкции конституционно и институционально оформленный ген сецессии в руках региональных элит, который может быть легко активизирован разнообразными внутренними и внешними потрясениями»[173].

Согласно экспертным заключениям политическая ситуация в современной БиГ потенциально может развиваться по трем сценариям, если, конечно, не предположить, что и в будущем она останется международным протекторатом:

1. Централизация государства, которая предполагает изменение общественного мнения большинства граждан в сторону сотрудничества и поиска компромиссов. Однако, как показывают данные социологических исследований, отрицательные групповые эмоции, являющиеся катализаторами этнических противоречий, не ослабевают в БиГ даже спустя три десятилетия. Результаты исследований,

---

[171] Barth F. The Analysis of Culture in Complex Societies// Ethnos. Stockholm, 1989. Vol. 54, P. 120–142.

[172] Keil S. Federalism in Bosnia and Herzegovina.

[173] Мартьянов В.С. Благими намерениями федерализма // Полис. Политические исследования. 2024. № 3. С. 85 (74–91).

проведенных агентством Prism Research по заказу ООН, показывают, что большая часть молодежи БиГ (78,9%) не готова участвовать в политической жизни страны и не верит в возможность изменений к лучшему. Процент граждан БиГ старше 30 лет, придерживающихся пессимистических настроений, еще больше (84,2%)[174].

2. Мирный распад государства на территории, очерченные существующими этническими или административными границами, маловероятен.

3. Насильственный распад государства после ухода западных посредников — самый нежелательный сценарий. Правда, есть мнение, что сложившаяся в результате экспансии НАТО и расширения Евросоюза структура международных отношений на Балканах делает третий сценарий почти невозможным[175]. Действительно, в свое присутствие в БиГ «коллективный Запад» вложил слишком много сил и средств. В свою очередь, Балканы — замыкающее звено в системе безопасности Евросоюза и направление системной конфронтации с Россией[176]. Поэтому завершение евроатлантической интеграции региона практически невозможно без включения в этот процесс Боснии и Герцеговины.

В силу сказанного можно предположить, что даже в среднесрочной перспективе, несмотря на постоянно возникающие кризисные ситуации, политический порядок в стране и международный статус Боснии и Герцеговины серьезно не изменятся.

---

[174] Public poll opinion results, Prism Research for UN RCO // URL: http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO_Report.pdf (дата обращения: 31.08.2025).

Как представляется об этом же свидетельствует снижение электоральной активности граждан БиГ. В современной электоральной истории Боснии и Герцеговине (с 1990 года) наивысшая явка избирателей была зафиксирована в 1996 году — 80,42%, наименьшая — в 2022 году — 51,45%.

[175] Джокич А. Будущее Боснии и Герцеговины сквозь призму этнических конфликтов // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2019. № 2. С. 106.

[176] См.: Энтина Е.Г. Евро-атлантическая интеграция республик бывшей Югославии и российский фактор // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 1. С. 193 и др.

Библиография

Источники

1. Босния и Герцеговина. URL: http://www.bigpi.biysk.ru/encicl/articles/64/1006496/1006496A.htm (дата обращения: 25.08.2025).

2. Борщев К. Международная комиссия обнародовала неизвестные подробности о гражданской войне в Боснии // Балканист. 2021. 21 апр. URL: https://balkanist.ru/mezhdunarodnayakomissiya-obnarodovala-neizvestnye-podrobnosti-o-grazhdanskoj-vojne-v-bosnii/ (дата обращения: 28.08.2025).

3. Выборы в БиГ: народу надоело лицемерие прозападных элит // Балканист. URL: https://balkanist.ru/vybory-v-big-narodu-nadoelo-litsemerie-prozapadnyh elit/?ysclid=mdh4lbgfg285611090 (дата обращения: 30.08.2025).

4. Гумерова Т. М. Избирательная система Боснии и Герцеговины // NovaInfo, 2016. № 57. С. 362–365. URL: https://novainfo.ru/article/9625 (дата обращения: 30.08.2025).

5. Закон о выборах Боснии и Герцеговины (в полной версии на 2024 год). URL: https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicki_precisceni_tekst/Tehnicki_precisceni_tekst_IZ_BiH_05_2024-hrv.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

6. Зорина П. ЦИК Боснии и Герцеговины аннулировал мандат Милорада Додика // УРА.РУ. URL: https://ura.news/news/1052976024 (дата обращения: 03.09.2025).

7. История парламентаризма в Боснии и Герцеговине (1940–2010). URL: https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=Parlamentarizam (дата обращения: 28.08.2025).

8. Институт Высокого Представителя. Информация с официального сайта Управления Высокого представителя. URL: https://www.ohr.int/o-ohr-u/opce-informacije/ (дата обращения: 30.08.2025).

9. Конституция Боснии и Герцеговины // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/constitution.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

10. Конституция Республики Сербской. URL: https://russian.rs/laws/konstitucziya-respubliki-serbiya/ (дата обращения: 05.09.2025).

11. Конституция Федерации Боснии и Герцеговины. URL: https://www.predsjednikfbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/10/ustav_precisceni_tekst.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

12. Официальный сайт Президента Федерации Боснии и Герцеговины. URL: https://www.predsjednikfbih.gov.ba/ (дата обращения: 30.08.2025).

13. Лавров: настало время освободить Боснию и Герцеговину от элементов внешнего управления // ТАСС. 2018. 21 сент. URL: https://tass.ru/politika/5591934 (дата обращения: 30.08.2025).

14. Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине и Приложения к нему. URL: https://www.rsmoscowoffice.ru/assets/app/filestorage/Дейтонское%20соглашение%20(полный%20текст).html#P1566 (дата обращения: 04.06.2025).

15. Оригинал полной версии избирательного закона БиГ на 2024 год. URL: https://www.paragraf.ba/propisi/bih/izborni-zakon-bosne-i-hercegovine.html (дата обращения: 30.08.2025).

16. Пятьдесят восьмой доклад Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине // Совет Безопасности ООН. 2020. 28 окт. // URL: https://undocs.org/ru/S/2020/1052 (дата обращения: 30.08.2025).

17. Политические партии БиГ. URL: https://balkaninsight.com/2018/09/24/key-political-parties-09–21–2018/; https://www.osce.org/files/BIH%202018%20General%20-%20final%20report%20with%20MM_upd.pdf (дата обращения: 28.08.2025).

18. Полномочия Высокого представителя. URL: https://www.ohr.int/o-ohr-u/mandat/ (дата обращения: 30.08.2025).

19. Результаты выборов в Боснии и Герцеговине 2 октября 2022 года. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/536993.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

20. Референдум в Республике Сербской // РИА Новости. 2016. 26 сент. URL: https://ria.ru/world/20160926/1477873427.html (дата обращения: 28.08.2025).

21. Референдум в Республике Сербской в поддержку Додика пройдет 25 октября // РИА Новости. 2025. 23 авг. URL: https://ria.ru/20250823/referendum-2037098084.html (дата обращения: 11.09.2025).

22. Сайт официальной статистики Боснии и Герцеговины. URL: http://www.statistika.ba/ (дата обращения: 30.08.2025).

23. Список партий, представленных в созыве 2022–2026. URL: https://www.parlament.ba/Content/Read/26?title=Stranke-i-koalicije-zastupljene-u-PSBiH (дата обращения: 30.08.2025).

24. Текст решения о внесении изменений в избирательный закон 2024 года. URL: https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-11/ (дата обращения: 30.08.2025).

25. Bosnia and Herzegovina: Political parties. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/568324/EPRS_ATA%282015%29568324_EN.pdf (дата обращения: 28.08.2025).

26. Census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013: Final results // Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. July 2016 // URL: http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvoIzdanje.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

27. Public poll opinion results, Prism Research for UN RCO. URL: http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO_Report.pdf (дата обращения: 28.08.2025).

28. The World's Biggest Diasporas // Forbes. Nov 11. 2022. URL: https://www.forbes.com/sites/katharinabuchholz/2022/11/11/the-worlds-biggest-diasporas-infographic (дата обращения: 28.08.2025).

29. Финални приједлог резолуције о Сребреници упућен у УН, ево шта пише у њему // Glas Srpske (Глас Српскеб). 02.05.2024. URL: https://www.glassrpske.com/cir/novosti/politika/finalni-prijedlog-rezolucije-o-srebrenici-upucen-u-un-evo-sta-pise-u-njemu/521848 (дата обращения: 25.08.2025).

30. Za nezavisnu RS 88 odsto građana // Danas. Beograd, 2010. 19.11. URL: https://www.danas.rs/drustvo/za-nezavisnu-rs-88-odstogradjana/ (дата обращения: 30.08.2025).

Литература на русском языке

31. Ачкасов В.А. Этнические партии в политических системах мультиэтничных государств // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2024. № 77.

32. Балансируя притязания: Этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств / под ред. В.В. Панова. М.: Политическая энциклопедия, 2017.

33. Бюллетень Европейского Союза. 1991. № 7–8. С. 115–116.

34. Ванханен Т. Этнические конфликты: их биологические корни в этническом фаворитизме. М.: Кучково поле, 2014.

35. Гельман В.Я., Елезаров В.П. «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // Первый электоральный цикл в России 1993–1996 гг. / Общ. ред. В. Гельман, Г. Голосов, Е. Мелешкина. М., 2000.

36. Горовиц Д. Состязание идей // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир, 2006, С. 123–128.

37. Голосов Г. Политические режимы и трансформации: Россия в сравнительной перспективе. М., 2024.

38. Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы. М., 2005.

39. Джокич А. Будущее Боснии и Герцеговины сквозь призму этнических конфликтов // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2019. № 2.

40. Дуткевич П. Асимметричная власть, ересь и посткоммунизм: несколько соображений // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. СПб., 2006. Т. 2, № 4.

41. «Единство в многообразии: сравнительный анализ моделей этнофедерализма»: Коллективная монография / Под ред. проф. Ачкасова В.А. Санкт-Петербург. Издательство РХГА, 2024. 400 с.

42. Елсаков А.С. Основные характеристики партийной системы Боснии и Герцеговины // Регионология. 2017. Т. 25, № 3. С. 316–353.

43. Ерёмин Д.П. Первая послевоенная избирательная кампания в становлении современной государственности Боснии и Герцеговины // Современная Европа, 2023. № 4. С. 195–206.

44. Ерёмин Д.П. Хорватский вопрос и эволюция политической системы Боснии и Герцеговины в период стабилизации (1995–2004 гг.) // Славянский альманах. 2021. № 1–2. DOI: 10.31168/2073-5731.2021.1-2.1.09. С. 174–206.

45. Ерёмин Д.П. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине — 2022 // «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск IV) № 26, 2022 (№ 293). С. 29–36.

46. Ефременко Д.В. Идентичность и сецессия: казус отделения Словении и Хорватии от Югославии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. № 1.

47. Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Формы правления и этнические конфликты. Казань, Логос-Пресс, 2022.

48. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; Под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015. 1344 с.

49. Калхун К. Национализм. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2006.

50. Кандель П. Босния и Герцеговина во время и после всеобщих выборов // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019, № 2.

51. Кандель П.Е. Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2022. № 6. С. 61–69.

52. Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы (Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций) // Полис. 2004, № 4.

53. Колье П. Политическая экономия этничности // Вестник Института социологии. 2013. Том 4. № 1. С. 177–195.

54. Конституция Боснии и Герцеговины // Международные организации и кризис на Балканах. Документы: в 3 т. / Рос. акад. наук. Ин-т славяноведения. Центр по изучению соврем. балканского кризиса; сост. и отв. ред. Е.Ю. Гуськова. М.: Индрик, 2000. Т. 3.

55. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма, 2014.

56. Кудряшова И.В., Мелешкина Е.Ю. Разделение власти и формирование национального сообщества: Осмысление боснийского опыта // Актуальные проблемы Европы. 2021. № 2 (110). С. 127–153.

57. Куликова Н.В., Милованов В.С. Балканский кризис и Дейтонские соглашения // Правила игры. 1996. № 1.

58. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997.

59. Манн М. Темная сторона демократии. Объяснение этнических чисток. М.: Изд. «Пятый Рим», 2016.

60. Мартьянов В.С. Благими намерениями федерализма // Полис. Политические исследования. 2024. № 3. С. 74–91.

61. Мартынова М.Ю. Босния и Герцеговина: коллизия идентичностей // Культурная сложность современных наций / отв. ред. В.А. Тишков, Е.И. Филиппова; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 203–223.

62. Мартынова М.Ю. Балканский кризис: народы и политика. М., 1998.

63. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефективных демократиях (I) // Полис. Политические исследования. 2002. № 1. С. 6–17. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2002.01.02 (дата обращения: 04.06.2025).

64. Митяева Ю.В. Пропорциональная избирательная система: виды, особенности применения //Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2020. № 3(25). С. 12–18.

65. Младенович М., Пономарева Е. Урегулирование этнополитических конфликтов: балканский опыт // Международная жизнь. 2012. Май. № 5.

66. Никитюк В.А. Исламизация балканского полуострова: боснийский и албанский типы // International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol. 10–1 (49), 2020.

67. Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: [в 2 т.]. Т. 1: Постсоциалистические трансформации: теоретические подходы. Санкт-Петербург [и др.]: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2003.

68. Пономарева Е.Г. Дейтон: ловушки и дилеммы Мирного соглашения // Международная жизнь. 2011. № 2.

69. Пономарева Е.Г. Босния и Герцеговина: государство без государственности // Международные отношения. 2011.

70. Пономарева Е., Попадьева Т. Босния и Герцеговина: этнополитический фактор проблемной государственности // Обозреватель-Observer. 2018, № 11. С. 63–76.

71. Пшизова С.Н. Становление политических рынков как теоретическая проблема // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / Гл. ред. А.И. Соловьёв. М., 2007.

72. Ралич П. Кто есть кто в Боснии и Герцеговине. Белград, 1992.

73. Русских М.С. Территориально-демографический аспект национального строительства и этнополитического конфликта в Боснии и Герцеговине: ретроспективное моделирование и возникновение (1990–1992 гг.) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. № 2, С. 303–315.

74. Сейле Д.-Л. Применимы ли размежевания Роккана к Центральной Европе? // Партии и выборы: Хрестоматия / РАН ИНИОН/ Отв. ред. и сост. Г.Н. Андреева, Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина. Ч. 2. М.: ИНИОН, 2004.

75. Семененко И.С., Лапкин В.В., Пантин В.И. Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы «большой теории» // Полис. Политические исследования. 2016, № 6.

76. Сидоренко А. Босния и Герцеговина: в поисках выхода из «навязанного» федерализма // Власть. 2009. № 7. С. 138–141.

77. Суязова А. Этнокультурные особенности государственного строительства в Боснии и Герцеговине // Обозреватель-Observer. 2021. № 7.

78. США отметили праздник боснийских сербов. Введены санкции против Милорада Додика // Коммерсантъ. 06.01.2022.

79. Фарукшин М.Х., Зарипова А.Р. Сравнительное исследование территориальных этнических автономий // Сравнительная политика. 2022. № 1–2.

80. Флере С. Причины распада бывшей Югославии: взгляд социолога // Социологические исследования: СОЦИС. 2003. № 5. С. 60.

81. Харитонова О.Г. СФРЮ: институциональные проблемы этнической федерации // Политическая наука / РАН. ИНИОН. М., 2013. № 3. С. 190–205.

82. Центральная и Юго-Восточная Европа. Конец XX — начало XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. Историко-политологический справочник. М.; СПб.; Нестор–История, 2015. 480 с.

83. Шлее Г. Управление конфликтами: теория и практика. М., 2004.

84. Энгельгардт Г.Н. От арбитража до округа: район Брчко в Дейтонской Боснии // Вестник МГИМО–Университета. 2011. № 1(16). С. 87–97. DOI: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2011-1-16-87-97 (дата обращения: 30.08.2025).

85. Энтина Е.Г. Евро-атлантическая интеграция республик бывшей Югославии и российский фактор // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 1.

86. Ян Э. Спорные политические вопросы с точки зрения современной истории. М., 2014.

Литература на иностранных языках

87. Barth F. The Analysis of Culture in Complex Societies // Ethnos. Stockholm, 1989. Vol. 54. Pp. 120–142.

88. Bartolini. S. Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union. N.Y.: Oxford Univ. Press, 2005. P. 70.

89. Beglerović N. The Role, Expectations and Challenges of High Representativein Bosnia and Herzegovina. P. 397–432. URL: https://www.politicsincentraleurope.eu/images/_PCE/2022/PCE_Vol_18_no_3.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

90. Burg Steven, Shoup Paul. The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention. M. E. Sharpe, 1999.

91. Bosnia and Herzegovina: Entities/Cantons // City population. Oldenburg, 2022. URL: https://www.citypopulation.de/en/bosnia/ (дата обращения: 30.08.2025).

92. Brubaker R. Nationalism reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge University Press. 1996.

93. Eisenstadt S. N., Roniger L. Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society. Cambridge, 1984.

94. Forest B. Electoral Redistricting and Minority Political Representation in Canada and the United States // Canadian Geographer / Le Geographe canadien. 2012. № 56 (3). P. 318–338.

95. Horowitz D. Ethnic groups in conflict. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985. 712 p.

96. Ignatieff M. The Warrior s Honor. Ethnic war and the modern Conscience. L., 1999.

97. Ishiyama J., Breuning M. «What's in a name?» Ethnic party identity and democratic development in post-communist politics // Party politics. Thousand Oaks, CA, 2011. Vol. 17. № 2. P. 223–241.

98. Kapidzic D. Stranacki sustav // Politicki pluralizam i unutarstranacka demokratija. Nacionalna studija za Bosnu i Hercegovinu. Podgorica: CeMi, 2015. Pp. 33–51.

99. Kapidžić D. Subnational competitive authoritarianism and power-sharing in Bosnia and Herzegovina // Southeast European and Black Sea studies. Taylor & Francis: Abingdon-on-Thames, 2019. P. 1–22.

100. Kapović M. Uvod u poredbenu indoeuropsku lingvistiku / Zagreb. 2009.

101. Keil, S. Equality and inequality in Bosnia and Herzegovina / In Brill /| Nijhoff e Books (pp. 338–360). DOI: https://doi.org/10.1163/9789004394612_014, 2021 b, p. 353.

102. Keil, S. and Perry, V. «Back to square one?: An analysis of the 2014 general elections in Bosnia and Herzegovina» // Electoral Studies, 38, 2015, pp. 82–87. DOI:10.1016/j.electstud.2015.02.014 (дата обращения: 30.08.2025).

103. Keil S. Federalism in Bosnia and Herzegovina: Complexities of a peculiar federal state. URL: http://www.taurillon.org/ (дата обращения: 30.08.2025).

104. Koller and Karpat Kemal H. Ottoman Bosnia: A History in Peril. University of Wisconsin Press. 2004.

105. Koneska, C., Huskić, A., & Krasniqi, G. (2022). Macedonia, Bosnia and Kosovo: Contested Statehood and the EU. Journal of Intervention and Statebuilding, 17 (2), 173–191. DOI: https://doi.org/10.1080/17502977.2022.20863901 (дата обращения: 30.08.2025).

106. Mijić, A. Identity, ethnic boundaries, and collective victimhood: analysing strategies of self-victimisation in postwar Bosnia-Herzegovina // Identities, 28(4), 2020.

107. Nationalism and democracy: Dichotomies, complementarities, oppositions. Lecours A., Moreno L. (eds.). Abingdon, N.Y.: Rouledge, 2010.

108. OSCE, 2014. INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION Bosnia and Herzegovina General Elections, 12 October 2014.

109. Posen B. R. The security dilemma and ethnic conflict // Survival. 1993. T. 35. № 1. P. 27–47.

110. «Pročitajte kompletnu odluku Suda BiH: Ovo je presuda — Milorad Dodik više nije predsjednik RS». radiosarajevo.ba (in Bosnian). 18 August 2025. Retrieved 18 August 2025.

111. Roeder P. G. Clash of civilizations and escalation of domestic ethnopolitical conflicts // Comparative political studies. Thousand Oaks, CA, 2003. Vol. 36, № 5. P. 509–540.

112. The Balkans in Europe's Future. The Report of the International Commission on the Balkans. Washington. April 2005.

113. The Formation of National States in Western Europe. Ed. by Tilly Ch. Princeton: Princeton Univ. Press, 1975.

114. Touquet H. Multi-Ethnic parties in Bosnia-Herzegovina: Naša Stranka and the Paradoxes of Postethnic Politics. // Studies in Ethnicity and Nationalism, 11(3), 2011, P. 451–467. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1754-9469.2011.01134 (дата обращения: 30.08.2025).

115. Vijesti, Hrvatska poduprla Rezoluciju o Srebrenici 02.05.2024. URL: www.vecernji.ba (дата обращения: 30.08.2025).

116. Wolff S. Consociationalism, power sharing, and politics at the center // The international studies encyclopedia / R. A. Denemark (Ed.). Chichester: Wiley-Blackwell. 2010. P. 535–551.

117. Woodward S.L. Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War. Washington, D.C., 1995.

Приложения

Приложение № 1

Высокие представители ООН в Боснии и Герцеговине[1]

Карл Бильдт

14.12.1995–17.06.1997 Швеция

Будучи первым верховным представителем, Карл Бильдт обладал ограниченными полномочиями, бюджетом и персоналом. Более того, Бильдт не захотел и не смог отобрать у националистов контроль над СМИ и экономикой до первых выборов в Боснии и Герцеговине после подписания Дейтонского соглашения. Вместо того чтобы проложить путь к полному осуществлению Мирного соглашения по правам человека и положений Конституции БиГ, это привело к результатам выборов, аналогичным результатам выборов перед войной в 1992 году. По словам Бильдта, политическая элита БиГ рассматривала мир «как продолжение войны другими средствами».

Во время своего мандата Высокого представителя он сосредоточился на создании базовой инфраструктуры общего государства (т.е. законов о внешней торговле, таможне, государственном бюджете, законов о гражданстве и паспортах, а также центрального банка). Поскольку срок действия его мандата истек до введения «боннских полномочий» (чрезвычайных полномочий), Бильдт никогда не имел их в своем распоряжении. Он утверждал, что с введением «боннских полномочий» изменился и процесс их реализации: от запроса «местного согласия» он перешел к «навязыванию

[1] Beglerović N. The Role, Expectations and Challenges of High Representativein Bosnia and Herzegovina, p. 397–432. URL: https://www.politicsincentraleurope.eu/images/_PCE/2022/PCE_Vol_18_no_3.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

извне». Хотя Бильдт признал, что полномочия помогли ускорить усилия по внедрению, он утверждал, что лидеры БиГ должны были инициировать изменения, поскольку «пришло время прекратить пользоваться „боннскими полномочиями“. Это больше не протекторат международного сообщества, и мы должны двигаться вперед». В 2022 году Бильдт признал, что БиГ столкнулась с очередным кризисом, и призвал международное сообщество пересмотреть свою роль, найти способ для политической элиты БиГ работать сообща и обеспечить территориальную целостность государства.

Карлос Вестендорп

18.06.1997–17.08.1999 Испания

Верховный представитель Карлос Вестендорп был первым, кто воспользовался «боннскими полномочиями» для отстранения от должности государственного служащего, президента Республики Сербской Николы Поплашена за злоупотребление служебным положением, препятствование выполнению Мирного соглашения и незаконные попытки сместить Милорада Додика, занимавшего в то время пост премьер-министра РС. Это решение создало прецедент на будущее, поскольку все решения Офиса Высокого представителя стали обязательными для исполнения боснийской политической элитой. Несмотря на свое первоначальное нежелание опираться на боннские полномочия, Вестендорп увеличил частоту их использования.

За время своего пребывания на посту он вынес более 45 решений и уволил 16 высокопоставленных чиновников с занимаемых ими должностей. Вестендорп помог стандартизировать национальный флаг, валюту, законы о телекоммуникациях и общие номерные знаки.

Вольфганг Петрич

18.08.1999–26.05.2002 Австрия

Верховный представитель Вольфганг Петрич использовал «боннские полномочия» для увольнения 81 чиновника и принятия

166 законов и поправок. Его решения предусматривали реструктуризацию конституционных комиссий в Республике Сербской, возведение мемориала жертвам геноцида в Сребренице, принятие экономического законодательства (например, законов о пенсионном обеспечении и страховании по инвалидности) и создание Независимой судебной комиссии. Государственное строительство и создание институтов осуществлялись на основе соглашений между образованиями. М. Додик, серб, член трехстороннего Президиума БиГ, теперь называет эту практику «правовым насилием». Однако в то время он поддержал эти соглашения и конституционные реформы в апрельском пакете 2006 года.

Хотя Петрич использовал свои «боннские полномочия», он признал возникновение «синдрома зависимости», заявив, что местные партии начинают оппортунистически полагаться на политическое вмешательство Высокого представителя, особенно когда он прибегает к непопулярным мерам. Несмотря на то, что они находятся в правительстве, они могут вести себя так, как будто они пребывают в оппозиции, и отстаивать свои этнонационалистические цели без необходимости идти на компромисс. В результате в 1999 году Петрич ввел «политику ответственности» для элиты БиГ. Он утверждал, что отсутствие прогресса связано с дефицитом ответственности и политической зрелости у политиков и граждан БиГ. И, наконец, Петрич был наиболее известен тем, что ввел единообразные законы о собственности в обоих образованиях, что помогло преодолеть препятствия на пути возвращения беженцев и перемещенных лиц.

Джереми Эшдаун

27.05.2002–31.01.2006 Великобритания

Основной задачей Верховного представителя Джереми Эшдауна (более известного как Пэдди Эшдаун) было установление верховенства закона, улучшение экономики и борьба с коррупцией на высоком уровне, что вошло в обиход под названием «программа реформы правосудия и рабочих мест». Эшдаун добился значительного

прогресса в реформировании обороны и полиции. Он проявил неподдельный интерес и любовь к БиГ и был приверженцем ее суверенитета и территориальной целостности, заявив: «Когда я буду действовать, я буду стремиться делать это в защиту интересов всего народа Боснии и Герцеговины, ставя его приоритеты на первое место». Таким образом, Эшдаун максимально использовал свои «боннские полномочия» и отстранил от должности многих политиков. Он признал, что в Республике Сербской его не поддержали, потому что «они [сербы] хотели сохранить Республику Сербскую, а я хотел убедиться, что они живут в государстве, а не в образовании». Более того, Эшдаун был привержен «необратимому продвижению Боснии и Герцеговины по пути к государственности и членству в ЕС». По его мнению, Дейтонское соглашение и Конституцию БиГ следует рассматривать как фундамент, на котором нужно строить, а не как потолок.

Эшдаун также выступил за самостоятельное вступление БиГ в ЕС и НАТО, назвав следующий шаг «переходом от дейтонских соглашений к брюссельским». В 2003 году его попросили приступить к поэтапному отказу от «боннских полномочий», начав с прекращения увольнения государственных служащих, и он начал сокращать их использование, понимая, что БиГ должна сама продемонстрировать способность добиться членства в ЕС.

Кристиан Шварц-Шиллинг

01.02.2006–30.06.2007 ФРГ

До назначения Кристиана Шварц-Шиллинга на этот пост международное сообщество решило начать подготовку к закрытию Офиса. Занимая эту должность, он знал, что будет способствовать этому процессу и переходу Офиса в состав Евросоюза. По сравнению со своим предшественником, Шварц-Шиллинг придерживался иного подхода, основанного на невмешательстве в процесс посредничества. Он предпочитал, чтобы его воспринимали как силовика, а политическая элита БиГ достигала консенсуса без его действий. Поначалу казалось, что Босния и Герцеговина делает успехи

в государственном строительстве. Шварц-Шиллинг принял меры «ограниченной амнистии», касающиеся статуса ранее отстраненных от должности государственных должностных лиц. Он был непреклонен в том, что боснийская общественность должна сама выбирать государственных чиновников, и никогда не использовал «боннские полномочия» для их отстранения. К сожалению, его подход привел к тупиковой ситуации, поскольку реформы не были проведены в запланированные сроки. США оказали давление на Шварц-Шиллинга, чтобы он использовал «боннские полномочия» для проведения реформ, но он отказался, что, по-видимому, и стало причиной непродления его мандата.

Теперь Шварц-Шиллинг утверждает, что международное сообщество терпимо относится к агрессивной и националистической риторике многих политических деятелей БиГ, вместо того чтобы использовать «боннские полномочия». Более того, он подверг критике международное сообщество за отсутствие конструктивной роли, разобщенность, незаинтересованность в изменении «статус-кво» в БиГ и, в конечном счете, за повторение ошибок 1990-х годов.

Мирослав Лайчак

01.07.2007–25.03.2009 Словакия

Перед Верховным представителем Мирославом Лайчаком стояла задача успешно завершить реформы и процесс стабилизации и ассоциации. Хотя он также предпочел не использовать «боннские полномочия», но ясно дал понять, что сделает это в случае необходимости. Например, в октябре 2007 года Лайчак пригрозил использовать «боннские полномочия» и ввести новые правила голосования в Парламентской ассамблее, если политическая элита БиГ этого не сделает. Лайчак сравнил эти полномочия с «желтой и красной карточками»: и судья, и игроки знают об этих карточках, но никто не знает, когда они будут использованы. В то время как Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и США поддержали действия Лайчака, боснийские сербы вместе с Россией выступили против. Компромисс по новым правилам голосования был

достигнут после того, как Лайчак представил Совету министров БиГ достоверную интерпретацию своего решения. Это был первый случай, когда частично было отменено решение из-за давления местных партий.

Однако Лайчак и его действия, по-видимому, соответствовали предпочтениям Европейской комиссии. Объясняя свое решение покинуть Офис, он удивил всех, сказав: «Я не хочу быть всадником на дохлой лошади». Начались дебаты о том, относится ли эта «лошадь» к БиГ, но позже Лайчак пояснил, что он имел в виду состояние международных усилий в стране. По словам правительства Республики Сербской, Лайчак ушел, потому что не хотел быть частью интервенционистской программы. Эксперты считают, что решение Лайчака уйти с поста и стать министром иностранных дел Словакии пришлось на худшее время, поскольку переходный период привел бы к образованию вакуума в то время, когда обсуждался вопрос о закрытии Офиса. У США и России были противоположные взгляды на кандидата, который мог бы заменить Лайчака.

Валентин Инцко

26.03.2009–31.07.2021 Австрия

Высокий представитель Валентин Инцко объяснил проблемы и отсутствие прогресса в БиГ «нежеланием или неспособностью части политического истеблишмента изменить свое мышление и свой подход к политике». Несмотря на признание негативного влияния некоторых элит, Инцко не использовал «боннские полномочия» для отстранения государственных чиновников от должности. Тем не менее в сентябре 2009 года Инцко ввел в действие восемь законов, в основном касающихся района Брчко (т.е. законы, позволяющие жителям района выбирать гражданство любого из субъектов БиГ, а также законы, касающиеся государственной монополии на передачу электроэнергии). Все законы были публично отвергнуты тогдашним премьер-министром Республики Сербской М. Додиком, который также пригрозил отозвать сербских представителей из Правительства БиГ, если бы были приняты

какие-либо дополнительные меры, что привело бы к конституционному кризису. «Официальный вестник Республики Сербской» согласно распоряжению правительства РС не опубликовал эти законы, которые Инцко «незаконно пытался ввести в действие». Национальное собрание РС (Скупщина) также отказывалось принимать решения Офиса.

Вместо того чтобы отстранить от должности государственных служащих, которые угрожали миру и занимались коррупционной деятельностью, Инцко вынес предупреждения и потребовал исправить ситуацию. Деятельность и легитимность Инцко продолжали подвергаться сомнению со стороны РС. В октябре 2010 года Скупщина поддержала призыв к проведению референдума по правам человека, если РС продолжит использование «боннских полномочий» для навязывания законодательства. Референдум по правам человека позволил бы гражданам Республики Сербской выразить мнение по позиции, следует ли правительству соглашаться с решениями Высокого представителя, выходящими за рамки его полномочий. В апреле 2011 года Скупщина официально одобрила планы проведения референдума в Республике Сербской по Офису. Идея референдума вновь рассматривалась в 2015 году, был подготовлен очень важный для него вопрос: «Поддерживаете ли вы неконституционное и несанкционированное введение законов Высоким представителем Международного сообщества в Боснии и Герцеговине, в частности законов, касающихся суда и прокуратуры Боснии и Герцеговины, и осуществление их решений на территории Республики Сербской?».

Инцко утверждал, что это было самым серьезным нарушением Мирного соглашения и ожидал, что международное сообщество поддержит его для отмены референдума, если Республика Сербская продвинется вперед в планировании референдума. Вместо этого Лайчак, бывший Высокий представитель, и Верховный представитель Евросоюза Эштон встретились с Додиком, который использовал эти встречи для повышения собственного имиджа и укрепления своих лидерских позиций, добившись согласия членов

международного сообщества обсудить судебную систему в рамках структурированного диалога, что в конечном итоге уменьшило влияние Стратегии реформирования сектора правосудия. Эти встречи также подорвали имидж и силу международного сообщества, поскольку оно, по-видимому, поощряло националистическую и обструкционистскую риторику. Хотя референдум так и не состоялся, отсутствие более решительной реакции, по-видимому, только поощряло это враждебное поведение по отношению к институту Высокого Представительства. По словам Додика, у Инцко нет поддержки на местном уровне, но он работает против двух составляющих страну народов, которые хотят сохранить мир. Роль Высокого представителя носила скорее консультативный характер. Однако 23 июля 2021 года, покидая свой пост, Инцко воспользовался «боннскими полномочиями», чтобы объявить отрицание геноцида в Сребренице вне закона. Он признал, что отдельные лица и государственные органы публично восхваляли осужденных военных преступников и ставили под сомнение решения Международного уголовного трибунала. Инцко внес поправки в УК БиГ, запрещающие публичное отрицание, попустительство и оправдание преступлений против человечности, военных преступлений и геноцида, подстрекательство к насилию и ненависти. Более того, он объявил вне закона публичное подстрекательство к насилию по признаку расы, религии, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. Каждое нарушение влечет за собой тюремное заключение.

Решения Инцко не были приняты в Республике Сербской, поскольку многие осуждали геноцид в Сребренице. По мнению Правительства республики, эти решения, направленные против сербов, вызвали нынешний политический кризис в БиГ, поскольку оно «незаконно издало указ, криминализирующий выражение определенных мнений о войне 1990-х годов». 30 июля 2021 года Скупщина аннулировала решения Инцко, приняв Закон о неприменимости решения Высокого представителя, вводящего в действие Закон о внесении поправок в Уголовный кодекс Боснии и Герцеговины.

Кристиан Шмидт

01.08.2021 — н.в. ФРГ

Верховный представитель Кристиан Шмидт не считается законным представителем по правам человека в Республике Сербской. По словам Додика, назначение Шмидта должно было пройти через Совет Безопасности ООН и противоречило интересам РС и сербского народа в БиГ. Более того, Додик пригрозил подать в суд на бывших высокопоставленных представителей за нарушение международного права. Шмидт был назначен руководством Совета по выполнению мирного соглашения, за исключением России, которая утверждала, что назначение нового Высокого представителя возможно только после принятия решения и утверждения Совбезом ООН. Более того, Китай также не поддержал назначение Кристиана Шмидта, а посол Гэн Шуан заявил, что тот должен занять должность на основании резолюции Совбеза или письма Председателя Совбеза. Таким образом, по мнению России и КНР, Шмидт не мог быть наделен юридическими полномочиями. Другие страны утверждали, что единодушная поддержка Совета по выполнению мирного соглашения была желательной, но не необходимой с юридической точки зрения.

11 мая 2022 года Шмидт представил свой доклад Совету Безопасности. Верховный представитель подчеркнул, что изменения в конституционном порядке возможны только на основе совместных парламентских решений, а не односторонних. Спустя несколько месяцев после вступления в должность Шмидт вновь воспользовался «боннскими полномочиями», чтобы отменить закон Республики Сербской о собственности (Закон о недвижимом имуществе, используемом для функционирования органов власти). Решение Шмидта, в котором подчеркивалось, что только государство БиГ имеет право распоряжаться государственным имуществом или регулировать владение государственным имуществом на всех уровнях власти в стране, было поддержано Руководящим советом. Таким образом, отдельные субъекты не могли претендовать на государственную собственность, поскольку она не должна

быть разделена между юридическими лицами, государством и нижестоящими уровнями. Государство обладает исключительным правом распоряжаться недвижимым имуществом. Шмидт пообещал, что он не допустит принятия законов, нарушающих структуру конституции.

В июне 2022 года Шмидт принял решение о финансировании программы БиГ на год и назначил на 2 октября всеобщие выборы. В решении подчеркивается, что Босния и Герцеговина как демократическое государство должна «действовать в соответствии с верховенством закона при проведении свободных и демократичных выборов». До принятия этого решения Шмидтом, министр финансов Боснии и Герцеговины В. Беванда задержал финансирование, сославшись на процедурные причины. По словам Беванды, специальное выделение средств на выборы «не соответствовало закону, и по бюджету необходимо провести голосование в соответствии с обычной процедурой». Беванда заявил, что Центральное правительство сможет предоставить ЦИК 9,7 млн конвертируемых марок, что меньше запрошенного и необходимого.

Решение Верховного представителя Шмидта не только гарантировало, что Центральная избирательная комиссия получит 12,528 млн евро или 6,37 млн евро из государственных резервов для организации выборов 2022 года, но и гарантировало постоянное финансирование выборов в будущем. Два члена трехстороннего Президиума, Желько Комшич и Шефик Джаферович, поддержали решение Шмидта. Комшич добавил, что решение Шмидта «в конечном счете, означает победу Высокого Представителя Шмидта». В отличие от Комшича и Джаферовича, Милорад Додик осудил это решение, утверждая, что использование «боннских полномочий» «незаконным» управлением по правам человека еще раз показывает, что «Босния и Герцеговина не существует как суверенное государство».

Приложение № 2

Политические партии Боснии и Герцеговины[1]

Партия демократического действия (ПДД) — старейшая политическая партия босняцкой общины. Создана в 1990 году группой сторонников политического ислама во главе с Алией Изетбеговичем. После победы на выборах 1990 года партия стала национальным движением боснийских мусульман, осуществила выход БиГ из состава Социалистической федеративной республики Югославии (СФРЮ). ПДД находилась у власти в 1990–2000 годах, затем в 2002–2006 годах и с 2010 года до 2022 года. Партия выражает интересы консервативной части босняков, подчеркивает свою приверженность исламу, выступает за централизацию БиГ и имеет статус наблюдателя в Европейской народной партии. На общих выборах 2014 года ПДД получила место босняцкого члена Президиума БиГ (Бакир Изетбегович, 32% голосов), 10 мандатов (из 42) — в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ, 29 (из 98) — в Палате представителей Парламентской ассамблеи Федерации БиГ, 70 — в скупщинах кантонов ФБиГ. На выборах в Республике Сербской ПДД организовала коалицию босняцких партий «Родина» и получила пост вице-президента республики (Рамиз Салкич) и 5 мест в Скупщине РС. Председатель партии в 2001–2014 годах — Сулейман Тихич (ум. 25 сентября 2014 г.). Сайт партии — www.sda.ba.

На выборах 2018 года целью партии стало сохранение боснийского места в трехстороннем президентстве страны — Президиуме БиГ которое Б. Изетбегович занимал с 2010 года, два срока подряд. Кандидатом на боснийское место в президентском совете являлся Шефик Джаферович (избран), один из вице-президентов ПДД.

[1] Key political parties // Balkanistinsight.com. URL: https://balkaninsight.com/2018/09/24/key-political-parties-09–21–2018/; https://www.osce.org/files/BIH%202018%20General%20%20final%20report%20with%20MM_upd.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

Партия нацелена на места в парламентах федерального уровня и субъектов Федерации, а также в собраниях 10 кантонов Федерации и округа Брчко. ПДД, начиная с середины 2010-х годов, все чаще сталкивается с проблемами, поскольку ряд ее старших членов покинули партию и сформировали новые или присоединились к существующим.

В Республике Сербской (преимущественно сербский субъект Боснии) ПДД является частью пробоснийской коалиции «Домовина», в которую входят семь несербских партий, стремящихся занять достаточно мест в РС, чтобы стать важным фактором в следующем правительстве субъекта.

После всеобщих выборов 2018 года ПДД вновь стала крупнейшей партией, получившей 9 мест в Палате представителей Боснии и Герцеговины и 29 мест в Палате представителей Федерации Боснии и Герцеговины. Ш. Джаферович набрал 212 581 голосов (36,61%), одержав победу на выборах в Президиум БиГ от босняков.

Экономическая программа партии направлена на внедрение принципов рыночной экономики, развитие бизнес-инфраструктуры, поддержку малого и среднего бизнеса, фермеров и экспортеров, стимулирование потребления отечественной продукции. Приоритетами являются региональное сотрудничество, привлечение иностранных инвестиций и улучшение отношений с восточными странами, в частности с членами Организации исламского сотрудничества. Что касается внешней политики, то евроатлантическая интеграция является главным приоритетом ПДД. Она проводит реформы, направленные на укрепление функциональных структур государства, обеспечение его готовности к вступлению в НАТО и ЕС. С этой целью партия готова оказать всестороннюю поддержку в борьбе со всеми формами экстремизма и радикализма, которые ведут к насилию, преступности и геноциду.

Союз за лучшее будущее БиГ (СЛБ) — политическая партия, созданная в 2009 году сараевским магнатом Фахруддином Радончичем как новая технократическая и прозападная сила на босняцкой политической сцене, и возглавляемая им по сей день.

Идеология СЛБ — центризм, евроатлантическая интеграция БиГ. В 2012 году Ф. Радончич занял пост министра безопасности БиГ. Весной 2014 года фактически поддержал уличные волнения против властей ФБиГ. На выборах 2014 года СЛБ получил 4 мандата в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ, 16 — в Палате представителей Парламентской ассамблеи ФБиГ, 36 — в скупщинах кантонов ФБиГ. Сайт СЛБ: www.sbb.ba.

После выборов 2014 года СЛБ присоединился к правящей коалиции во главе с ПДД и продолжил действовать в качестве оппозиции внутри правящего блока. В 2016–2018 годах партия стала ведущей силой в создании неформального альянса нескольких преимущественно босняцких партий.

В 2018 году Радончич в третий раз баллотировался на пост в Президиуме (на предыдущих двух выборах он проиграл лидеру ПДД Б. Изетбеговичу) и занял третье место, получив 12,95 процента голосов. Тогда же в Палате представителей БиГ получила 2 места (6,83%), в Палате представителей Федерации БиГ — 8 мест (7,05%).

Социал-демократическая партия (СДП) Боснии и Герцеговины — современная политическая партия, созданная в 1990 году (бывш. Коммунистическая партия Боснии и Герцеговины). Исторически берет начало в 1909 году, когда была основана Социал-демократическая партия БиГ. После провала на выборах 1990 года акцентировала свой гражданский, «вненациональный» характер, но в 1992 году поддержала курс А. Изетбеговича на выход БиГ из состава СФРЮ. Идеология партии — социал-демократия, мультикультурализм. СДП представляет интересы вестернизированной части босняков, умело использует ностальгию по временам Югославии, выступает за дальнейшую централизацию страны, евроатлантическую интеграцию и против политизации религии (исламской). После длительного пребывания в оппозиции СДП добилась заметного политического успеха, проведя в 2010 году своего кандидата Желько Комшича на должность хорватского члена Президиума БиГ. Попытки придания партии неэтнического характера не приводили к успеху. Пример Ж. Комшича лишь подтвердил эту закономерность: войдя в конфликт со Златко

Лагумджией, он в 2013 году вышел из партии, создав собственную структуру — Демократический фронт. Конкуренция с основными босняцкими партиями нередко приводила к альянсам СДП с сербскими и хорватскими партиями.

По итогам выборов 2014 года получила 3 места в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ, 13 — в Палате представителей Парламентской ассамблеи Федерации БиГ, 27 — в скупщинах кантонов ФБиГ, в Скупщине Республики Сербской не представлена. Партия входит в Социалистический Интернационал, ассоциированный член Партии европейских социалистов (ПЕС). Лидер до 7 декабря 2014 года — З. Лагумджия, в настоящее время — Нермин Никшич. Сайт СДП: www.sdp.ba.

Как и все остальные основные партии Федерации БиГ, на выборах 2018 года СДП боролась за все ключевые политические должности в общегосударственных, кантональных и окружном (Брчко) парламентах, а также за пост члена президентской партии от босняков. Ее кандидат, молодой и энергичный Денис Бечирович, в преддверии выборов являлся депутатом общегосударственного парламента. По итогам голосования он занял второе место в Президиуме (33,53% голосов), немного уступив Ш. Джаферовичу (36,61%). На выборах в Палату представителей БиГ партия заняла третье место (5 мандатов, 14,23%), в Палату представителей ФБиГ — второе место (16 мандатов, 14,53%).

Демократический фронт (ДФ) — новая политическая партия БиГ была основана 7 апреля 2013 года и возглавляется до сих пор бывшим функционером СДП Ж. Комшичем (член Президиума БиГ в 2006–2010 гг. и в 2010–2014 гг.). Позиционируется как гражданская левоцентристская сила, выступает за реформу БиГ для ускорения интеграции в НАТО и ЕС. На выборах 2014 года добилась значительных успехов — 5 мест в Парламентской ассамблее БиГ, 14 (из 98) — в Парламенте Федерации БиГ, 27 — в скупщинах кантонов ФБиГ. Лидер партии — Желько Комшич. Сайт ДФ: www.demokratskafronta.ba.

Главным активом партии в 2018 году являлась популярность самого Комшича, однако согласно последним выборам и недавним опросам его общественная поддержка снизилась, разочаровав как тех, кто видел в нем патриота Боснии, так и тех, кто видел в нем политика, ориентированного на гражданские ценности. На выборах в Палату представителей БиГ партия получила 3 места (9,73%), а в Палату представителей ФБиГ — 10 мест (9,36%).

Хорватское демократическое содружество (ХДС) БиГ — старейшая хорватская политическая партия страны, основанная в 1990 году как республиканский отдел ХДС соседней Хорватии. В том же году вместе с ПДД и СДП пришла к власти в республике. Партия поддержала отделение БиГ от СФРЮ, а в ходе гражданской войны инициировала создание Хорватской республики Герцег-Босна (1992–1994 годов). Длительное время выступала в качестве национального движения боснийских хорватов. В начале XXI века подверглась давлению: в марте 2001 года был снят с должности член Президиума БиГ от ХДС Анте Елавич, а в марте 2005 года — Драган Чович с поста члена Президиума БиГ. Идеология — правоцентризм, католические ценности, защита хорватских интересов в Федерации БиГ вплоть до создания отдельной хорватской автономии, ориентация на Хорватию и поддержка интеграции в ЕС и НАТО. Партия поощряет иностранные инвестиции, поддерживает новые малые и средние предприятия, приватизацию, уделяет приоритетное внимание сельскохозяйственному производству и продвигает туризм. Главным приоритетом ХДС является евроатлантическая интеграция, поэтому она сосредоточена на выполнении предварительных условий для получения статуса кандидата и последующего полноправного членства БиГ в Евросоюзе. В 2010 году Боснии и Герцеговине был предоставлен План действий по вступлению в НАТО, но она не выполнила все необходимые требования.

С 2004 года ХДС является наблюдателем в Европейской народной партии. На выборах 2014 года партия возглавила коалицию «Хорватский народный союз», в которую вошли Хорватская крестьянская партия, «Хорватский христианский демократический

союз БиГ», Хорватская партия права имени Анте Старчевича, Хорватская партия права Герцег-Босны. Лидер ХДС и кандидат коалиции Драган Чович избран хорватским членом Президиума БиГ (52%), коалиция получила 4 места в Парламентской ассамблее БиГ, 13 — в Палате представителей Парламента Федерации БиГ, 51 — в скупщинах кантонов ФБиГ, включая большинство в одном из них (в Западно-герцеговинском — 14 мест из 23). Сайт ХДС — www.hdzbih.org.

Главной задачей для ХДС на выборах 2018 года стало сохранение президентского кресла. Кандидат в президенты Д. Чович, председатель ХДС и нынешний хорватский депутат Президиума БиГ, боролся за голоса избирателей с кандидатом от ХДС 1990 года Дианой Зеленикой и Желько Комшичем, бывшим высокопоставленным функционером СДП, а ныне лидером ДФ. В итоге, Чович занял второе место (36,14%), пропустив вперед Комшича. Также партия заняла второе место на выборах в Палату представителей БиГ (5 мандатов) и третье — на выборах в Палату представителей ФБиГ (16 мандатов).

Хорватское демократическое содружество 1990 (ХДС 1990) — политическая партия боснийских хорватов, отделившаяся от ХДС в 2006 году в ходе внутрипартийного конфликта Драгана Човича и Божо Любича. Партия декларировала возврат к исходным ценностям ХДС времен ее основания, что отразилось в названии. Подчеркивалась также ее правоцентристская ориентация, приверженность христианской демократии, связям с Хорватией и евроатлантической интеграции, поддержка в предоставлении хорватам автономии в составе БиГ. Партия активно участвовала в блокировании «апрельского пакета реформ» 2006 года.

В марте 2014 года партия соединилась с партией Хорватский народный альянс БиГ. На выборах в 2014 году лидер ХДС 1990 Мартин Рагуж (с июля 2013 года) проиграл борьбу за хорватское место в Президиуме БиГ (38,6%). Партия получила 1 место в Парламентской ассамблее БиГ, 4 — в Палате представителей

Парламента Федерации БиГ и 20 — в скупщинах кантонов ФБиГ. Сайт партии — www.hdz1990.org/.

На партийном съезде ХДС 1990 в мае 2016 года Илия Цвитанович был избран новым президентом партии после того, как ее бывший глава М. Рагуж ушел в отставку с должности по состоянию здоровья. В 2018 году ХДС сформировала коалицию из десяти небольших политических партий под названием «Хорватская община» для предстоящих выборов, однако результаты оказались не высокими. Кандидат Д. Зеленика заняла третье место на выборах в Президиум (6,04%). ХДС в коалиции получила 2 места в Палате представителей ФБиГ (2,56%).

Основные сербские политические партии

Союз независимых социал-демократов (СНСД) — ведущая политическая партия Республики Сербской, основана в 1997 году как оппозиция курсу правящей тогда СДП Милорадом Додиком, который по сей день жестко управляет ей. Изначально выступала за сотрудничество с международными структурами, критиковала лидеров военного времени и апеллировала к ностальгии по временам СФРЮ. В 1998–2001 годах партия находилась у власти в республике, в 2001–2006 годах — в оппозиции. С повторным приходом к власти в 2006 году связана политическая эволюция партии в сторону приоритета сербских национальных интересов и защиты прав и самостоятельности РС. Додик неоднократно угрожал добиться отделения Республики Сербской от остальной части страны. Основная база поддержки — западная часть РС. СНСД выступает за строгое соблюдение Дейтонского соглашения, за сближение с Сербией и Россией, против вступления БиГ в НАТО, требует упразднения органов внешнего управления в БиГ. Трансформация партии привела к росту давления на нее международных структур, выступающих за ее изоляцию. В 2012 году исключена из Социалистического интернационала (вступила в 2008 году).

На общих выборах 2014 года партия выступила в коалиции с Демократическим народным союзом и Социалистической партией РС. Лидер СНСД был переизбран на пост Президента Республики Сербской (45% голосов), партия получила 6 мандатов в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ, 29 мандатов — в Скупщине РС, 3 места — в кантональной скупщине десятого кантона ФБиГ (см. Приложение 3). Кандидат партии Желька Цвиянович уступила в борьбе за место сербского члена в Президиуме БиГ Младену Иваничу (ПДП). Сайт СНСД: www.snsd.org/.

М. Додик и СНСД стояли за проведением референдума в 2016 году, чтобы проигнорировать решение Конституционного суда Республики Сербской, запретившего празднование «Дня государственности».

В 2018 году М. Додик победил на выборах в Президиум с результатом 53,88 процента голосов. На выборах в Палату представителей БиГ партия получила первое место — 6 мандатов (39,10%). Выборы в Народную ассамблею РС тоже принесли СНСД первое место — 28 мандатов (31,87%). Ж. Цвиянович также победила на выборах Президента Республики Сербской (47,04%).

Сербская демократическая партия (СДП) основана в 1990 году Радованом Караджичем. После победы на выборах в том же году возглавила национальное движение боснийских сербов и его борьбу против отделения Боснии и Герцеговины от СФРЮ, а затем за создание в ходе гражданской войны 1992–1995 годов Республики Сербской. Партия находилась у власти в РС в 1992–1998 годах. В 2000–2005 годах подверглась чистке со стороны международных структур. С 2006 года находится в оппозиции правительству М. Додика в республике, но до 2012 года выступала в коалиции с СНСД в центральных органах власти. Идеология партии — правоцентризм, традиционная зона влияния — Восточная Босния. В 2014 году СДП стала центром «Союза за перемены» — коалиции противников М. Додика.

На выборах 2014 года партия получила 5 мест в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ и 24 — в Скупщине

Республике Сербской. С 2006 года лидером СДП был Младен Босич. После поражения на местных выборах в 2016 году партия, стремясь объединиться и укрепиться, избрала нового лидера Вукоту Говедарицу. Сайт партии — www.sdsrs.com.

Партия превратилась в конструктивную проевропейскую силу, в то время как другие функционеры СДП — в основном на местном уровне — остаются такими же жесткими, как и во времена войн 1990-х годов. Эта дихотомия продолжает ослаблять СДП, поскольку партия в преддверии выборов 2018 года действовала не как единый политический орган. Чтобы бросить вызов доминированию СНСД, партия сформировала оппозиционную коалицию с Партией демократического прогресса Республики Сербской (третьей по величине партией республики), Национально-демократическим движением (НДП) и несколькими другими партиями. Они объединены в «Альянс за победу» (до недавнего времени «Альянс за перемены»), который согласился выдвинуть единых кандидатов на пост Президента Республики Сербской и серба в Президиум БиГ. Таким образом, лидер партии Говедарица баллотировался на пост Президента РС (занял 2 место, 41,82%), в то время как сербский член президентства страны Младен Иванич из НДП баллотировался против Додика в попытке удержать это место (по результатам голосования набрал 42,74% и занял второе место).

Тогда же в составе коалиции «Список СДП» на выборах в Палату представителей БиГ партия получила 3 мандата, набрав 24,34 процента голосов. На выборах в Скупщину Республики Сербской партия в коалиции с Сербской радикальной партией РС заняла второе место, получив 15 мандатов (18,04% голосов).

Партия демократического прогресса (ПДП) создана в 1999 году Младеном Иваничем. Выступает как технократическая либеральная партия прозападной ориентации, поддерживает евроинтеграцию БиГ. Стратегический интерес партии заключается в интеграции Республики Сербской и всей Боснии и Герцеговины с Сербией в экономическом, инфраструктурном, транспортном и некоторых других аспектах. ПДП занимается развитием и укреплением

парламентской демократии, верховенства закона, рыночной экономики и прав человека. Ее экономическая программа направлена на стабильное бюджетное и внебюджетное финансирование государственных предприятий, реформирование рынка труда, повышение зарплат и пенсий, оптимальное использование сельскохозяйственных и электроэнергетических ресурсов, полную прозрачность расходования государственных средств, совершенствование банковского регулирования, поддержку частного бизнеса и развитие туризма, образования и здравоохранение.

В 2001–2007 годах пребывала у власти на уровне Республики Сербской и БиГ. С 2006 года представляет оппозицию администрации М. Додика и выступает с острой критикой политики СНСД. На выборах 2010 года и 2014 года выступала в союзе с СДП как оппозиция курсу СНСД. На выборах 2014 года лидер ПДП М. Иванич выиграл борьбу за место сербского члена Президиума БиГ, партия также получила 1 мандат в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ и 7 — в Скупщине РС. Входит в Европейскую народную партию и в Международный демократический союз. Сайт партии — www.pdp.rs.ba.

На всеобщих выборах 2018 года партия улучшила свои результаты на 2 мандата и занимает 8 мест в Скупщине Республики Сербской. Однако ее кандидат в Президенты БиГ М. Иванич не был избран (2 место, 42,74% голосов). Партия не имеет мандатов в Палате представителей БиГ, но имеет двух делегатов в Палате представителей от Республики Сербской.

Социалистическая партия (СП) Республики Сербской — основана в 1993 году, первоначально выступала как филиал Социалистической партии Сербии Слободана Милошевича. В ходе кризиса 1997–1998 годов возглавлявший на тот момент партию Живко Радишич перешел в прозападный лагерь. Идеология СП — социализм, апелляция к ностальгии по временам СФРЮ и отстаивание интересов Республики Сербской. С 2006 года — коалиционный партнер СНСД и М. Додика. На выборах 2014 года партия получила 5 мандатов в Скупщине РС. Сайт партии — www.socijalisti.ba.

На выборах 2018 года в Палате представителей БиГ партия получила 1 мандат (1,89%), в Скупщине РС — 7 мандатов (8,19%).

Демократический народный союз (ДНС) — региональная партия, созданная в 2000 году активистами Сербского народного союза (основатель Биляна Плавшич) и базирующаяся в западной части Республики Сербской. Идеология ДНС — децентрализация, консерватизм, сербский патриотизм. В 2006–2014 годах была коалиционным партнером СНСД и М. Додика. На выборах 2014 года ДНС получил 1 мандат в Палате представителей Парламентской ассамблеи БиГ и 8 — в Скупщине Республики Сербской, а ее представитель Неделько Чубрилович избран председателем Скупщины РС. Сайт партии — www.dnsrs.org.

На выборах 2018 года в Скупщине Республики Сербской получил 12 мандатов (14,44%), в Палате представителей БиГ — 1 мандат (4,18%).

Народно-демократическое движение (НДД) основано на базе Демократической партии Драгана Чавича (президент РС в 2002–2006 годах), который создал ее в 2009 году после выхода из СДП. В 2013 году к ДП присоединилась Народно-демократическая партия, с которой они и образовали НДД. В апреле 2014 года к ним присоединилась Новая социалистическая партия Здравко Крсмановича. НДД называет себя консервативной правоцентристской силой, является единственной парламентской партией Республики Сербской, выступающей за интеграцию страны в НАТО, а не только в ЕС. НДД является жестким критиком политики СНСД и М. Додика, активно выступает против российских инвестиций в РС. На выборах 2014 года партия получила 5 мандатов в Скупщине РС, участвуя в «Коалиции за перемены» вместе с СДП и ПДП. На выборах 2018 года в Скупщину Республики Сербской в составе коалиции партия получила 4 мандата (4,12%).

Приложение № 3

Результаты выборов в Боснии и Герцеговине 2 октября 2022 года[1]

Президентские выборы 2022 года в БиГ

Таблица 1

Общие сведения

	Федерация БиГ	Республика Сербская
Имеющих право голоса	2 109 344	1 259 322
Проголосовавших	1 056 149 (50,07%)	677 057 (53,8%)
Пустые бюллетени	43 655 (4,13%)	24 716 (3,65%)
Недействительные бюллетени	29 081 (2,75%)	17 821 (2,63%)

Таблица 2

Боснийский член Президиума БиГ

Кандидат	Партийное представительство	Количество голосов	% голосов
Денис Бечирович	Объединение за свободную Боснию и Герцеговину	330 238	57,37
Бакир Изетбегович	Партия демократического действия	214 412	37,25
Мирсад Хаджикадич	Платформа за прогресс	30 968	5,38

[1] По данным с официального сайта ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/536993.pdf (дата обращения: 30.08.2025).

Таблица 3

Хорватский член Президиума БиГ

Кандидат	Партийное представительство	Количество голосов	% голосов
Желько Комшич	Демократический фронт	227 540	55,8
Боряна Криштo	Хорватское демократическое содружество Боснии и Герцеговины	180 255	44,2

Таблица 4

Сербский член Президиума БиГ

Кандидат	Партийное представительство	Количество голосов	% голосов
Желька Цвиянович	Союз независимых социал-демократов	327 720	51,65
Мирко Шарович	Сербская демократическая партия	224 912	35,45
Воин Миятович	Объединение за свободную Боснию и Герцеговину	38 655	6,09
Ненад Нешич	Демократический народный союз	34 955	5,51
Борислав Биелич	Партия «Жизнь»	8278	1,30

Таблица 5

Палата представителей Боснии и Герцеговины[2]

	Федерация БиГ	Республика Сербская
Проголосовавших	1 056 149 (50,07%)	677 057 (53,8%)
Пустые бюллетени	52 627 (4,98%)	35 329 (5,22%)
Недействительные бюллетени	36 535 (3,46%)	20 790 (3,07%)

[2] По данным с официального сайта избирательной комиссии Боснии и Герцеговины. URL: https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/2/0/0/0/0/0/0 (дата обращения: 30.08.2025).

Политическая партия / Коалиция	Кол-во голосов	% голосов	Места	Дополнительные места	Общее кол-во мест
От Федерации БиГ					
Партия демократического действия	243 415	25,17	7	1	8
Коалиция Хорватского демократического содружества БиГ и малые хорватские партии	137 340	14,20	3	1	4
Социал-демократическая партия БиГ	129 500	13,39	5	0	5
Коалиция «Желько Комшич — за Государство граждан» (Демократический фронт — Гражданский союз)	101 715	10,52	2	1	3
Народ и справедливость	79 555	8,23	1	2	3
Наша партия	49 481	5,12	1	1	2
Народный европейский союз БиГ — Для новых поколений	47 157	4,88	1	1	2
Другие партии и коалиции (21) с менее чем 3% голосов каждая	172 591	0	0	0	
От Республики Сербской					
Союз независимых социал-демократов — Милорад Додик	255 515	41,15	6	0	6
Сербская демократическая партия	112 250	18,08	2	0	2

Партия демократического прогресса	73 023	11,76	1	1	2
За справедливость и порядок — Список Небойша Вукановича	32 982	5,31	0	1	1
Демократический союз	30 591	4,93	0	1	1
Партия демократического действия	30 132	4,85	0	1	1
Объединенная Сербская	24 313	3,92	0	1	1
Социалистическая партия Петара Джокича	23 018	3,71	0	0	0
Демократический народный альянс	21 644	3,49	0	0	0
Другие партии и коалиции (13) с менее чем 3% голосов каждая	17 508				

Таблица 6

Итоговое распределение партий и коалиций по результатам выборов 2022 года[3]

Политическая группа	Всего	Федерация БиГ	Республика Сербская
Партия демократического действия (SDA)	9	8	1
Союз независимых социал-демократов (SNSD)	6	0	6
Социал-демократическая партия БиГ (SDP)	5	5	0
Коалиция Хорватского демократического содружества БиГ и малые хорватские партии	4	4	0

[3] IPU Parline / Bosnia and Herzegovina. URL: https://data.ipu.org/parliament/BA/BA-LC01/election/BA-LC01-E20221002/ (дата обращения: 30.08.2025).

Политическая группа	Всего	Федерация БиГ	Республика Сербская
Демократический фронт (DF) — Гражданский союз (GS)	3	3	0
Народ и справедливость (NAROD I PRAVDA)	3	3	0
Наша партия (NASA STRANKA)	2	2	0
Народный европейский союз БиГ (NES) — Для новых поколений	2	2	0
Сербская демократическая партия (SDS)	2	0	2
Партия демократического прогресса (PDP)	2	0	2
Боснийско-герцеговинская инициатива	1	1	0
За справедливость и порядок (ZA PRAVDU I RED) — Список Небойша Вукановича (Nebojše Vukanovića)	1	0	1
Демократический союз (DEMOS)	1	0	1
Объединенная Сербская (US)	1	0	1

Таблица 7

Палата представителей Федерации Боснии и Герцеговины[4]

Проголосовавших	1 055 976 (50,06%)
Пустые бюллетени	44 428 (4,21%)
Недействительные бюллетени	35 593 (3,37%)

[4] По данным с официального сайта избирательной комиссии Боснии и Герцеговины. URL: https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/4/0/0/0/0 (дата обращения: 30.08.2025).

Политическая партия / Коалиция	Кол-во голосов	% голосов	Места	Дополнительные места	Общее кол-во мест
Партия демократического действия (SDA)	238 116	24,40	21	5	26
Социал-демократическая партия БиГ (SDP BIH)	131 328	13,46	11	4	15
Коалиция Хорватского демократического содружества БиГ и малые хорватские партии	130 566	13,38	12	3	15
Демократический фронт (DF) — Гражданский союз (GS)	107 736	11,04	10	2	12
Уверенность! (Народ и справедливость — NIP, Партия пенсионеров БиГ — SPU BIH)	67 191	6,88	3	4	7
Наша партия (NASA STRANKA)	50 820	5,21	2	4	6
Народный европейский союз БиГ (NES) — За европейскую БиГ	42,324	4,34	4	1	5
Партия «За Боснию и Герцеговину» (SBIH)	36 465	3,74	2	2	4
Другие партии и коалиции (18) с менее чем 3% голосов каждая	171 409				8

Таблица 8

Президент Республики Сербской[5]

Проголосовавших	676 762 (53,74%)
Пустые бюллетени	21 524 (3,18%)
Недействительные бюллетени	17 415 (2,57%)

Кандидат	Партийное представительство	Количество голосов	% голосов
Милорад Додик	Союз независимых социал-демократов — Милорад Додик	300 180	47,06
Елена Тривич	Партия демократического прогресса	273 245	42,84
Другие кандидаты (31) с менее чем 3% голосов каждый		64 398	

Таблица 9

Народная скупщина Республики Сербской[6]

Проголосовавших	676 982 (53,76%)
Пустые бюллетени	15 133
Недействительные бюллетени	22 241

Политическая партия / Коалиция	Кол-во голосов	% голосов	Места	Дополнительные места	Общее кол-во мест
Союз независимых социал-демократов — Милорад Додик	221 549	34,64	27	2	29

[5] По данным с официального сайта избирательной комиссии Боснии и Герцеговины. URL: https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/5/0/0 (дата обращения: 30.08.2025).

[6] По данным с официального сайта избирательной комиссии Боснии и Герцеговины. URL: https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/6/0/0/0/0 (дата обращения: 30.08.2025).

Сербская демократическая партия	95 640	14,95	13	0	13
Партия демократического прогресса	65 861	10,30	6	2	8
Социалистическая партия Петара Джокича — Народно-демократическое движение	37 881	5,92	5	0	5
Движение за Державу	36 652	5,73	3	2	5
Демократический союз	34 869	5,46	3	2	5
Объединенная Сербская	32 696	5,11	3	1	4
За справедливость и порядок — Список Небойша Вукановича	31 551	4,93	2	2	4
Демократический народный альянс	28 503	4,46	0	4	4
Народная партия Сербии Дарко Баньяца — Успешное Сербское Движение — Первая сербская демократическая партия	20 898	3,27	1	2	3
Сербская социалистическая партия Горана Селака	19 893	3,11	0	3	3
Другие партии и коалиции (20) с менее чем 3% голосов каждая	13 588				

Таблица 10

Выборы в Ассамблеи кантонов Федерации Боснии и Герцеговины (Skupštine kantona Federacije Bosne i Hercegovine)[7]

Кантон 1. Унско-Санский

Партия	% голосов	Количество мест
Партия демократического действия	25,39	8
Народный европейский союз БиГ	24,05	8
Социал-демократическая партия БиГ	10,37	3
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	8,71	3
Движение за современную и активную Краину	8,70	3
Народ и справедливость	4,76	2
Трудовая партия Боснии и Герцеговины	4,30	1
Партия «За Боснию и Герцеговину» — Партия пенсионеров БиГ	3,60	1
Наша партия	3,20	1

Кантон 2. Посавский

Партия	% голосов	Количество мест
Хорватское демократическое содружество БиГ	52,71	12
Партия демократического действия	11,13	3
Хорватское демократическое содружество 1990	7,77	2
Социал-демократическая партия БиГ	6,35	1
Хорватская республиканская партия	3,82	1
Независимые	3,53	1
Движение демократического действия	3,44	1

[7] Партии, набравшие 3% и более. По данным официального сайта избирательной комиссии Боснии и Герцеговины: https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/7/0/0/0/0 (дата обращения: 30.08.2025).

Кантон 3. Тузланский

Партия	% голосов	Количество мест
Партия демократического действия	30,20	13
Социал-демократическая партия Боснии и Герцеговины	18,53	8
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	10,32	4
Движение демократического действия	8,03	3
Партия «За Боснию и Герцеговину»	5,36	2
Народ и справедливость	5,29	2
Социал-демократы Боснии и Герцеговины — Зеленое движение	3,99	2
Наша партия	3,52	1

Кантон 4. Зеницко-Добойский

Партия	% голосов	Количество мест
Партия демократического действия	29,23	11
Боснийско-герцеговинская инициатива	14,67	5
Социал-демократическая партия Боснии и Герцеговины	12,82	5
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	9,01	3
Народ и справедливость	7,22	3
Хорватское демократическое содружество БиГ и малые хорватские партии	6,99	3
Народный европейский союз БиГ	5,95	2
Союз за лучшее будущее БиГ	4,17	2
Наша партия	3,16	1

Кантон 5. Боснийско-Подринский

Партия	% голосов	Количество мест
Партия демократического действия	15,16	5
Народ и справедливость	10,28	3
Новое начало	10,14	3
Социал-демократическая партия БиГ	8,09	2
Партия «За Боснию и Герцеговину»	7,78	2
Новая политическая инициатива	6,53	2
Народный европейский союз БиГ	6,51	2
Список независимых граждан	4,70	1
Боснийская народная партия	4,64	1
Боснийско-герцеговинские демократы	4,42	1
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	4,22	1
Либеральная партия	4,05	1
Союз за лучшее будущее БиГ	3,71	1

Кантон 6. Среднебоснийский

Партия	% голосов	Количество мест
Партия демократического действия	33,40	11
Хорватское демократическое содружество БиГ и малые хорватские партии	27,10	9
Социал-демократическая партия Боснии и Герцеговины	11,27	4
Народ и справедливость	7,75	2
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	6,25	2
Хорватское демократическое содружество 1990 –Хорватская партия права Боснии и Герцеговины	4,94	2

Кантон 7. Герцеговино-Неретвенский

Партия	% голосов	Количество мест
Хорватское демократическое содружество БиГ и малые хорватские партии	32,61	11
Партия демократического действия	19,38	7
Хорватское демократическое содружество 1990	10,06	3
Социал-демократическая партия Боснии и Герцеговины	9,96	3
Хорватская республиканская партия	7,28	2
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	5,12	2
Народный европейский союз БиГ	4,38	1
Народ и справедливость	3,41	1

Кантон 8. Западногерцеговинский

Партия	% голосов	Количество мест
Хорватское демократическое содружество БиГ и малые хорватские партии	63,26	14
Хорватское демократическое содружество 1990	15,85	4
Хорватская республиканская партия	7,50	2
Хорватская партия права БиГ	4,82	1
Хорватская партия права доктора Анте Старчевича	4,19	1
Хорватская партия права Герцег-Босны	3,50	1

Кантон 9. Сараевский

Партия	% голосов	Количество мест
Партия демократического действия	18,26	7
Народ и справедливость	18,23	7
Социал-демократическая партия Боснии и Герцеговины	15,75	6
Партия «За Боснию и Герцеговину»	12,86	5
Наша партия	11,82	5
Желько Комшич — Демократический фронт — Гражданский союз	9,07	4
Для новых поколений	3,82	1

Кантон 10

Партия	% голосов	Количество мест
Хорватское национальное движение	18,78	5
Хорватское демократическое содружество БиГ	17,40	5
Хорватское демократическое содружество 1990	16,75	4
Союз независимых социал-демократов — Милорад Додик	8,01	2
Хорватский независимый список	7,26	2
Партия демократического действия	6,45	2
Социал-демократическая партия Боснии и Герцеговины	6,10	2
Сербское согласие (коалиция сербских националистических партий)	4,47	1
Сербское единство	3,99	1
Хорватская республиканская партия	3,50	1

Приложение № 4

Партии Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины, созыв 2022–2026 годов[1]

Партия демократического действия *(SDA — Stranka demokratske akcije)*

На выборах члена Президиума Б. Изетбегович занял второе место (37,25% голосов). Партия по результатам голосования в Палату представителей БиГ заняла первое место, завоевав 9 мандатов. На выборах в Палату представителей Федерации БиГ она получила 26 мандатов (24,4% голосов). Также партия успешно выступила на кантональных выборах БиГ, заняв первое место в шести кантонах из десяти.

Партия независимых социал-демократов *(Savez nezavisnih socijaldemokrata — SNSD — Milorad Dodik)*

На выборах члена Президиума Ж. Цвиянович заняла первое место (51,65% голосов). В 2022 году партия заняла первое место на выборах в Палату представителей БиГ от Республики Сербской — 6 мандатов (41,15%), а также первое место на выборах в Народную скупщину Республики Сербской — 29 мандатов (34,64%). В том же году М. Додик был избран президентом Республики Сербской (47,06% голосов), сменив на этом посту члена своей партии Ж. Цвиянович.

Социал-демократическая партия БиГ *(SDP — Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine)*

По итогам голосования 2022 года партия заняла третье место на выборах от Федерации БиГ — 5 мандатов (13,39% голосов).

---

[1] Список партий, представленных в созыве 2022–2026. URL: https://www.parlament.ba/Content/Read/26?title=Stranke-i-koalicije-zastupljene-u-PSBiH (дата обращения: 30.08.2025).

На выборах в Палату представителей ФБиГ партия заняла второе место, получив 15 мандатов (13,46%).

Хорватское демократическое содружество БиГ и малые хорватские партии (*HDZ BiH, HSS, HKDU BiH, HSP-HNS, HSP DR AS BiH, HDU BiH)*

Кандидат от ХДС Б. Кришто проиграла в 2022 году выборы в Президиум (44,2% голосов). Заняв второе место на выборах в Палату представителей от Федерации БиГ, коалиция боснийских хорватских партий, по итогу, заняла четвертое место на выборах в Палату представителей БиГ (4 мандата). На выборах в Палату представителей ФБиГ коалиция с партией во главе заняла третье место — 15 мандатов (13,38% голосов). Также коалиция одержала победу на выборах в трех кантонах БиГ.

Народ и справедливость (*Narod i pravda)*

Правоцентристская политическая партия БиГ. Основана в 2018 году и тогда же на всеобщих выборах получила 2 мандата в Палату представителей Федерации БиГ. На следующих выборах партия значительно увеличила свое представительство и по итогам 2022 года получила в Палату представителей БиГ 3 мандата (8,23% голосов) и в Палату представителей ФБиГ в коалиции с Партией пенсионеров БиГ — 7 мандатов (6,88%). Также партия выиграла 20 мест на выборах в различных кантонах, в том числе, получив 7 мандатов (18,23%) в Сараевском кантоне, немного не дотянув до результата одной из ведущих партий БиГ — Партии демократического действия (18,26%). Возглавляет партию с момента ее основания Элмедин Конакович.

Демократический фронт — Гражданский союз *(Željko Komšić — Za građansku državu — DF/GS)*

Партия повторила успех 2018 года — на выборах в Президиум победил ее кандидат Ж. Комшич (55,8% голосов). На выборах в Палату представителей БиГ партия получила 3 мандата (10,52%).

На выборах в Палату представителей Федерации БиГ партия стала четвертой — 12 мандатов (11,04%). Что касается кантональных выборов, то по их результатам во всех кантонах с 2022 года партия представлена 19 мандатами.

«Наша партия» *(Naša stranka)*

Партия была основана в 2008 году и до 2025 года сменила четырех председателей. Нынешний лидер партии Эдин Форто возглавляет ее с сентября 2021 года. Впервые у партии появилось представительство в Палате представителей БиГ по итогам выборов 2018 года (2 места). Лучших результатов в 2018 году партия добилась на выборах в Палату представителей Федерации БиГ, в которую она входила с 2010 года — 6 мандатов (5,09%). В 2022 году партия получила 2 мандата (3,12%) в Палате представителей БиГ, но, как и в 2018 году лучшие результаты она показала на выборах в Палату представителей ФБиГ — 6 мандатов (5,21%). По итогам этих выборов и переговоров «Наша партия» вошла в коалицию по формированию правительства БиГ.

Народный европейский союз БиГ *(NES)*

Партия была образована в 2021 году Нермином Огрешевичем. По результатам своих первых всеобщих выборов она имеет 20 представителей в различных парламентах БиГ и находится в оппозиции. В частности, в коалиции с партией «Для новых поколений» получила 2 мандата (4,88%) на выборах в Палату представителей БиГ, а также 4 мандата в Палату представителей Федерации БиГ. Что касается кантональных выборов, то здесь стоит особо отметить выборы в Унско-Санский кантон — 8 мандатов (24,05%).

Партия демократического прогресса *(PDP — Partija demokratskog progresa)*

Главой партии на выборах 2022 года был Бранислав Боренович. По сравнению с выборами 2018 года партия не сильно изменила свои электоральные результаты — 2 мандата (11,76%)

в Палате представителей БиГ от Федерации БиГ. Кандидат на выборах в Президиум Елена Тривич проиграла выборы (42,84%) Милораду Додику (47,06%). Успешнее партия выступила на выборах в Народную скупщину Республики Сербской — 8 мандатов (10,3%).

Сербская демократическая партия *(Srpska demokratska stranka)*

С июня 2019 года лидером партии был Мирко Шарович. В ноябре 2022-го ее возглавил Милан Миличевич, а Шарович проиграл выборы в Президиум БиГ Ж. Цвиянович (СНСД), отстав от нее более чем на 15 процентов. На выборах в Палату представителей БиГ от Республики Сербской партия получила 2 мандата (18,08%). Лучше СДП выступила на выборах в Народную скупщину — 13 мандатов (14,95%).

Боснийско-герцеговинская инициатива *(Bosanskohercegovačka inicijativa — Kasumović Fuad)*

Партия основана в 2022 году Фуадом Касумовичем, позиционируется как левоцентристская. Участвовала как в выборах в Палату представителей БиГ (1 мандат), так и в выборах в кантоны. Наибольшего успеха партия добилась в Зеницко-Добойском кантоне, получив 5 мандатов (14,67%) и уступив только ведущей партии БиГ — Партии демократического действия.

Демократический союз *(Demokratski savez — DEMOS)*

На выборах 2022 года в Палату представителей БиГ партия выступила не очень успешно, получив лишь 1 мандат. Гораздо успешнее для нее стало голосование в Народную скупщину Республики Сербской — 5 мандатов (5,46%) и участие в формировании правительства РС.

Объединенная Сербская *(Ujedinjena Srpska)*

Партия основана в 2015 году после отделения от Сербской демократической партии и является правоконсервативной, националистической. Ее лидером с момента основания является

Ненад Стевандич. В 2018 году партия не вошла в Палату представителей БиГ, сделав это лишь через 4 года (1 мандат). На выборах в Народную скупщину Республики Сербской она выступала успешнее: 2018 год — 3 места (3,09%), 2022 год — 4 (5,11%). Также стоит отметить, что лидер партии с 2022 года является спикером Народной скупщины Республики Сербской.

За справедливость и порядок *(Za pravdu i red — lista Nebojše Vukanovića)*

Партия была основана в 2014 году Небойшей Вукановичем. Впервые партия приняла участие в выборах в 2022 году. В Палате представителей БиГ от Республики Сербской партия получила 1 мандат (5,31%), а в Народной скупщине РС — 4 мандата (4,93%). В обоих парламентах партия находится в оппозиции.

Хорватское демократическое содружество 1990 *(HDZ 1990)*

В 2022 году под руководством И. Цвитановича особых успехов партия добилась на кантональных выборах — 15 депутатов на 10 кантонов. Также на данный момент она имеет 3 мандата в Палате представителей Федерации БиГ.

Партия «За Боснию и Герцеговину» *(Stranka za Bosnu i Hercegovinu)*

С 2021 года лидером партии является Семир Эфендич, сама же партия основана в 1996 году, является центристской и выступает за унитаризм. Наибольший результат показала в 2006 году, получив в Палате представителей БиГ 8 мандатов (15,54%). В Палате представителей Федерации БиГ партия была в правительственной коалиции, но в 2006 году ушла в оппозицию. На выборах 2022 года в Палате представителей ФБиГ она получила 4 мандата (3,74%), а на кантональных выборах в общей сложности — 10 мандатов, показав наилучший результат в Сараевском кантоне (5 мест, 12,86%).

Избирательная система Марокко

Введение

Королевство Марокко расположено в северо-западной части африканского материка, имеет сухопутную границу с Алжиром на востоке и юго-востоке и с Мавританией на юге. Также на юге существуют спорные территории Западной Сахары, которые входят в состав Марокко в качестве его южных регионов. На северном побережье страны расположены испанские анклавы Сеута и Мелилья. Марокко принадлежит к кругу арабских стран, является членом ряда международных и региональных организаций, таких как Организация Объединенных Наций, Лига арабских государств, Организация исламского сотрудничества, Всемирная торговая организация, Всемирная организация здравоохранения, Африканский союз, Союз арабского Магриба.

Королевство омывается Средиземным морем на севере и Атлантическим океаном на западе и северо-западе. Протяженность береговой линии составляет 1835 километров. На севере Гибралтарский пролив отделяет Марокко от Испании.

Марокко — страна с весьма необычным и разнообразным рельефом, который отличает ее от других стран Северной Африки.

Горы — краеугольный камень формирования ландшафта Марокко. Горные массивы, занимающие около трети территории страны, органично сочетаются с низменностями (равнинами, плодородными долинами и плато). Основная горная система страны — система Атласских гор, которые делят страну на две различные части: на северо-западе расположены атлантические равнины; к югу и востоку — плато и долины, переходящие в пустыню. На юге и юго-востоке Марокко окаймляют горы Высокого Атласа и Антиатласа. На севере находится Рифская горная дуга, протянувшаяся вдоль побережья Средиземного моря.

Подобное горное окружение на протяжении столетий служило естественной преградой на пути многочисленных завоевателей, препятствуя их продвижению вглубь страны.

Территория страны составляет 710 850 квадратных километров, население — 38,4 миллиона человек (плотность населения составляет 86 человек на кв. км)[1]. На момент обретения независимости в 1956 году численность населения составляла 10,4 миллиона человек. Распределение населения неравномерно: большинство проживает в городских районах, особенно вдоль побережья и в крупных городах, таких как Касабланка и Рабат (доля городского населения — 67,31%). Плотность населения ниже во внутренних пустынных районах, которые в основном непригодны для проживания. Столица Марокко — Рабат. К крупнейшим городам также можно отнести Касабланку и Фес. В Марокко действуют два крупных торговых порта: многофункциональный порт в Касабланке и промышленный портовый комплекс Танжер-Мед, считающийся одним из крупнейших не только в Африканском регионе и Средиземноморье, но и в мировом масштабе.

С точки зрения национального состава, по официальным данным, арабы составляют около 65 процентов населения, берберы — около 33 процентов. В стране проживают небольшие общины

[1] Численность населения в Марокко на 2025 г. // Worldometer. URL: https://www.worldometers.info/world-population/morocco-population/ (дата обращения: 12.05.2025).

европейцев (в основном, французов, испанцев и португальцев), африканцев, евреев.

В Марокко два государственных языка: арабский и берберский, или амазигский (тамазигхт). Распространены французский и испанский языки как часть колониального наследия. С конфессиональной точки зрения, большинство жителей (99%) — мусульмане-сунниты, есть общины христиан-католиков (0,1%) и иудеев (0,1%). Исконные жители страны — берберы и арабы, также с древнейших времен на территории современного Марокко проживала еврейская община.

С точки зрения административного устройства Марокко — унитарное государство, в котором 12 регионов (с 2015 г.), 75 вилай (из них 13 префектур, 62 провинции) и 1503 муниципальных и сельских коммуны. Регионы Марокко и их административные центры: Танжер-Тетуан-Аль-Хосейма (Танжер-Асила), Аш-Шарк (Уджда-Ангад), Фес-Мекнес (Фес), Рабат-Сале-Кенитра (Рабат), Бени Меллаль-Хенифра (Бени Меллаль), Касабланка-Сеттат (Касабланка), Марракеш-Эсфи (Марракеш), Дара-Тафилалет (Ар-Рашидийя), Сус-Масса (Агадир Идаутанан), Гельмим-Вади Нун (Гельмим), Аль-Уйюн-Сакыйя-Хамра (Аль-Уйюн), Дахыля-Вади Дахаб (Вади Дахаб).

Историко-государственное развитие Марокко

Марокко с древности отличалось чрезвычайно выгодным географическим положением на пересечении торговых путей, относительной доступностью (морским путем со стороны Европы и сухопутным вдоль средиземноморского побережья Африки), мягким климатом, разнообразным рельефом. Это обстоятельство открывало широкие возможности для связей Марокко с внешним миром, в том числе делало его предметом интереса для представителей различных цивилизаций и культур. В Марокко побывало много завоевателей, и почти все они оставили след в истории страны.

Первая колонизация Марокко началась с конца II тысячелетия до н.э. С XII века до н.э. происходило финикийское освоение

средиземноморского побережья страны. Первые следы финикийского присутствия относятся к VII веку до н.э., когда на побережье были основаны города-порты. На развитие внутренних областей, помимо развития земледелия, финикийцы не оказали какого-либо заметного влияния. С VI века до н.э. началось усиление влияния Карфагена и впоследствии финикийские колонии в Марокко перешли под его власть. К VI веку до н.э. образовалась торговая империя с центром в Карфагене, протянувшаяся от Триполитании (совр. Ливия) до Рио-де-Оро[2] (Атлантическое побережье, совр. западно-сахарский регион), охватившая в основном прибрежные районы.

Первые упоминания о регионе Магриб, в который сейчас входит Марокко, в контексте борьбы за сферы влияния относятся к VI веку до н.э., когда в нем столкнулись интересы греков и финикийцев. К середине II века до н.э. доминирующие позиции в регионе Северной Африки приобрел Рим[3], и после падения Карфагена (146 г. до н.э.) северные районы Марокко также попали под его влияние. В более ранний период, относящийся к IV — второй половине III века до н.э. на территории между нынешним Западным Алжиром и Северным Марокко появилось царство Мавретания со столицей в городе Волюбилисе, которое находилось в зависимости вначале от Карфагена, а потом от Рима. В 45–42 годах до н.э. Мавретания вошла в состав Римской империи. Большая часть территории Марокко составила римскую провинцию Мавретания Тингитанская с центром в Тингисе (совр. г. Танжер)[4]. Восточная часть Мавретании (Мавретания Цезарейская) была сконцентрирована вокруг города Шершель (на территории совр. Алжира).

[2] Испанское название Рио-де-Оро соответствует арабскому Вади Дахаб (в пер. «Золотая река») — историко-географическая область в Западной Сахаре, а также название располагавшейся до 1924 года на западно-сахарской территории испанской колонии.

[3] Сергеев М.С. История стран Востока. XX век. Москва: ИВ РАН, 2001. С. 12.

[4] Реве Д. История Марокко от Мулай Идриса до Мухаммеда VI. Касабланка: Аль-Маркяз Ас-Сакафи Аль-Араби, 2022. С. 63. *Здесь и далее в сносках марокканские литературные источники представлены на русском языке. С оригинальными ссылками на арабском языке можно ознакомиться в разделе «Библиография».*

Окончательно север Марокко римляне завоевали к 27 году до н.э. Таким образом, Марокко практически в современном виде было отделено с запада от остальной Северной Африки.

Необходимо отметить, что римляне занимали в основном прибрежные и внутренние равнины, в то время как жители возвышенностей и горных районов вступали с Римом в различного рода взаимодействия. Сахарские районы служили естественной границей зоны влияния Рима. С конца III века эта зона сократилась до Танжера, который был приписан к провинции Испания. Тем не менее, римское присутствие оказало влияние на Марокко с точки зрения развития материальной цивилизации. Римляне расширяли старые и создавали новые города, и это влияние не было утрачено с уходом римлян из Северной Африки[5]. После ухода Римской империи и до прихода ислама Марокко вступило в новую эпоху, сохранив при этом многие черты римского присутствия и христианской веры (на севере страны). Также не были утрачены исконные берберские элементы, как в духовной, так и в материальной сферах.

В 429 году произошло нашествие вандалов, которые, завоевав Испанию, направились в Марокко через Гибралтарский пролив. Началась эпоха нового завоевания и последующего появления Королевства вандалов и аланов с центром в Карфагене (439 г.). К 474 году вандалам удалось создать свою обширную морскую империю[6]. Однако ряд южных городов оставался под властью Византии до начала эпохи арабских завоеваний. В 533–534 годах вандалы потерпели поражение от Византии, и северная часть Марокко вошла в состав Византийской империи.

Арабский период

На смену Византии пришла эпоха арабских завоеваний, которые продолжались с 649 по 741 год, встретив в Магрибе ожесточенное сопротивление. Господство арабов над Магрибом утвердилось

[5] Там же. С. 66.

[6] Сергеев М.С. Указ. соч. С. 13.

только в начале VIII века, когда территория Марокко вошла в состав Арабского халифата. В конце VIII века появилась новая династия Идрисидов. Ее основатель Идрис I в 788 году основал эмират, объединив разрозненные племена, и был объявлен имамом. С опорой на ислам и арабский язык, как объединяющие факторы, Идрис I заложил основы марокканской государственности. Его сын Идрис II впервые на территории современного Марокко создал организованное государство со столицей в Фесе. К концу IX века ислам и торговые связи объединили прибрежные и внутренние территории Марокко. Эпохой процветания Западного Магриба можно считать IX и частично X века.

С 917 года север Марокко стал ареной борьбы между династиями Фатимидов и Омейадов в Кордове. Началась череда войн за влияние в регионе, продолжавшихся до конца XI века. Идрисиды тоже частично сохранили за собой некоторые территории — города на побережье, контроль над городом Сеутой. С середины X века до начала эпохи Альморавидов западная часть Северной Африки стала зоной борьбы. На этой территории находились города-государства, которые поддерживали тесные торговые связи как между собой, так и с внешним миром. С XI по XIV век Магрибом правили такие династии, как Альморавиды, Альмохады, Аль-Мариниды.

Династии Альморавидов и Альмохадов

Альморавиды — династия из Западной Сахары, представляющая собой новый элемент в мозаике народов и племен, которому удалось завоевать королевства Тафилалет и Сус Аль-Адна. Тем самым сахарские народы также оставили свой отпечаток в марокканской истории.

Альморавиды быстро распространили свое влияние на ряд территорий, в том числе на регион Аль-Андалус в Европе. А далее в несколько этапов всё более усиливали и укрепляли свою власть. В 1062 году в качестве военной крепости был основан город Марракеш. К концу XI века в Западном Магрибе образовалось огромное государство под единым политическим управлением,

с территорией от Сахары на юге до Средиземного моря на севере. Примерно после 1086 года влияние и власть Альморавидов стали сокращаться. В этот период Марокко формируется как независимое государственное образование, состоящее из нескольких регионов.

С 1124 года Альморавидов сменила династия Альмохадов. Движение Альмохадов (происходящих из г. Орана, совр. Алжир) зародилось в горах Большого Атласа. В 1147 году ими был завоеван Марракеш. Представителям династии удалось объединить Северную Африку впервые после ухода римлян, а также продвинуться южнее, завоевав такие города, как Беджая, Аль-Махдия, Сфакс, Триполи. В эпоху Альмохадов Марокко стало центром мусульманского Запада. К этому периоду относится появление термина «аль-махзен» в его общем значении — государство и всё, что олицетворяет его власть. Альмохады также вернули стране господство в западной части Средиземного моря. В Тунисе отделилась династия Хафсидов, которые подняли восстание против Альмохадов. К концу правления Альмохадов (1213–1269 гг.) государство распалось и с XIII по XV век оставалось разделенным.

Династия Аль-Маринидов

Аль-Мариниды пришли к власти в XIII — начале XIV века. С этого времени в Марокко получил распространение термин «султан». В середине XIV века правителям династии удалось вновь объединить всю Северную Африку, а к концу века правящая династия отказалась от владения регионом Аль-Андалус, также в это время получило независимость королевство Зиянидов с центром в городе Тлемсен. Государство Аль-Маринидов по организации было схоже с Альмохадами. Оно использовало как племенные союзы, так и властные инструменты Андалусии. Власть Аль-Маринидов, продлившись столетие, закончилась в 1465 году.

В XV веке Португалия захватила ряд городов и продвинулась вглубь территории государства, к Марракешу. К данной эпохе можно отнести зарождение чувства национального самосознания и национальной идентичности марокканцев. В XV–XVI веках

правящие круги начали выражать свои опасения по поводу растущей мощи Османской империи, однако Марокко не подверглось османскому завоеванию и не признавало зависимости от Порты ни в какой форме[7]. В XV веке единство страны вновь оказалось нарушено, здесь вновь, как до империи Альморавидов, стали действовать нестабильные племенные союзы.

Династия Саадидов

В период правления шерифской[8] династии Саадидов (начало XVI в. — середина XVII в.) название «Марокко» постепенно получает распространение в Европе, а также завершается формирование единого политического государственного образования, которое началось при Аль-Маринидах. В 1549 году удалось вновь объединить страну после столетия войн и междоусобиц. Во второй половине XVI века Марокко стало предметом торга европейцев в их конфликте с Османской империей. Между Саадидами и Европой было достигнуто соглашение о защите от Османских притязаний (1555 г.), а в 1559 году удалось договориться и с самой Османской империей.

В середине XVII века Саадидов сменила Алавитская династия. Однако это не означало исчезновения госаппарата, выстроенного в период правления Саадидов. В государственном устройстве в целом наблюдался синтез берберских элементов эпохи Альмохадов и Андалусии.

Традиционный фундамент марокканской политики был заложен в XVII веке султанами — представителями шерифской династии Алауитов. Именно король отстаивал свое право и свой приоритет в том, чтобы использовать ислам как инструмент для политической мобилизации. В течение всего XIX века отношение европейских держав к Марокко характеризовалось дипломатическим равновесием. Но в начале XX века это равновесие было нарушено, резко

---

[7] Орлов В.В. Монархия и ислам в Алауитском Марокко: исторические пути взаимодействия: XVII — начало XXI в.: автореф. дисс. ... д-ра ист. наук. М., 2013.

[8] Шерифские династии — династии, ведущие свое происхождение от пророка Мухаммеда.

обострилась борьба европейских держав за контроль над Марокко, в то время как правящая Алауитская династия теряла могущество и авторитет (под влиянием экономического кризиса происходили восстания племен и пр.).

В 1900 году Франция объявила себя верховной защитницей прав султана от действий иностранных государств и разработала планы установления протектората над этой страной. Франция старалась убедить другие державы отказаться от своих претензий в этой стране взамен уступок в других регионах мира. В итоге ведущие европейские государства договорились о разделе сфер влияния в Африке. Сначала в 1900 году было заключено соглашение между Францией и Италией (признавались права Италии на Ливию в обмен на Марокко), а позже между Англией и Францией (права на Египет и Марокко). Но в отношении Марокко были оговорки. Англия признала преобладающее влияние Франции, но обеспечила также свои экономические и стратегические интересы — соглашение предусматривало продление на 30 лет свободы торговли и режима открытых дверей; город Танжер получал статус международной зоны, а север Марокко передавался Испании. Таким образом, за Испанией были закреплены две зоны: на севере вдоль побережья и на южных территориях, которые получили название Испанского южного Марокко[9].

В 1905 году был сформирован марокканский Совет нотаблей — протопарламент, первое заседание которого состоялось в 1906 году. В этот совет вошли представители крупных городов, а также улемы и наиболее образованные и знатные жители Феса. Данный совет был сформирован в качестве консультативного органа, в ответ на проект экономической и военной реформы при поддержке французских советников, представленный французскими властями в Танжере султану[10]. Совет принял участие в переговорах и выразил свою позицию, направленную против французского проекта и против

[9] Гаврилов Н.И. Марокко. М.: Государственное издательство географической литературы, 1958. С. 4.

[10] Аль-Марзуки Б.Ю. Марокко: история референдумов, парламентских и муниципальных выборов // Аль-Магриб Ад-Дустури. 2011. С. 1.

Альхесирасской конференции, сыграв большую роль в противодействии французскому вмешательству[11].

Альхесирасские соглашения 1906 года поместили Марокко под международную опеку с преобладающей ролью Франции и фактически ознаменовали конец независимого существования страны[12]. Французы оккупировали город Касабланку и восток Марокко, а Испания начала оккупацию северных районов. В 1910 году Франция приступила к завершающему этапу установления режима протектората. И постепенно западная часть страны оказалась под контролем французов, а на севере испанцы оккупировали все стратегические объекты. Султан со своей стороны не имел ресурсов для сопротивления.

30 марта 1912 года султан был вынужден подписать Фесский договор, предусматривавший установление французского протектората над Марокко. Действие данного договора продолжалось до 1956 года. Франции передавались все полномочия по управлению страной с целью ее модернизации и обеспечения безопасности, при сохранении существующего политического строя и власти султана[13]. В этом же году был заключен франко-испанский договор, по которому Франция уступала Испании некоторые меньшие по размеру области (в т.ч. северную Рифскую область).

Формально Франция оставалась единственной державой-мандатарием. Официально существовал только французский протекторат. Но фактически управление испанской зоной осуществлялось из Мадрида, а столицей испанской зоны был город Тетуан. Во французской зоне всей полнотой власти обладал генеральный

---

[11] Аль-Хаснауи М. Международные соглашения и национальный суверенитет: между завтрашним и сегодняшним днем // Hespress. 14.04.2011. URL: https://www.hespress.com/ (дата обращения: 05.06.2025).

[12] Город Альхесирас (с ар. «Аль-Джазира Аль-Хадра», дословный перевод: «Зеленый Остров») — андалузский порт в Гибралтарском проливе, Испания.

[13] Марокко в современную эпоху: данные и подходы. Материалы конференции в королевском институте исследований истории Марокко от 14.07.2007. Рабат: 2013. С. 42.

резидент из Парижа, в испанской зоне — верховный комиссар из Мадрида. Танжер получил статус особой зоны по соглашению 1923 года.

Марокко в период протектората

В период протектората султан Марокко оставался на троне, но был отстранен от руководства внешней политикой, финансовыми делами и командованием вооруженными силами. Однако, согласно договору о протекторате, он мог наложить вето на любой указ французского генерального резидента. Любой закон мог вступить в силу только после принятия его в виде дахира (указа) за подписью султана и с его печатью. Такая важнейшая прерогатива султана была за ним сохранена. И некоторые законопроекты султан категорически отказывался подписывать.

В 1919 году был создан Правительственный консультативный совет, который состоял из двух секций: французской и марокканской. Задача совета заключалась в изучении различных вопросов финансового и социально-экономического характера и представлении докладов с мнением по ним французскому генеральному резиденту. Он, в свою очередь, представлял доклады на утверждение в Министерство иностранных дел Франции, а потом следовало их официальное представление марокканскому султану для ратификации. Что касается зоны испанского влияния на севере, она оставалась под властью султана, однако управлялась назначаемым им наместником под контролем испанского Верховного комиссара[14].

После правового и политического урегулирования колониальные державы приступили к непосредственному управлению зонами своего влияния, что могло быть реализовано только военным путем. Были начаты широкомасштабные наступательные кампании, которые встретили серьезное сопротивление со стороны местного населения. Завоевание Марокко осуществлялось поэтапно и стоило колониальным державам колоссальных усилий. В 1921 году

[14] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 2.

была образована так называемая Рифская республика под руководством лидера повстанцев и вождя одного из племен М. ибн Абдель Керима Аль-Хаттаби. В том же году был разработан конституционный проект. Республике удалось отстоять свою независимость от колониальных властей и поддерживать ее вплоть до 1926 года. Вследствие объединенных военных усилий франко-испанских сил самопровозглашенная республика пала, а Аль-Хаттаби был пленен и выслан из страны[15].

В ходе заключительного этапа установления режима протектората (1926 г. — середина 1930-х гг.) военная активность французов несколько снизилась, произошел переход от вооруженной борьбы марокканцев к более легальной деятельности. В начале 1930-х годов установилось колониальное господство над страной. В соответствии с Фесским соглашением было трансформировано правительство страны. Ряд министерств упразднялись, а сохранившиеся лишались реальной власти. После установления протектората в Марокко хлынул поток европейцев, которые получали лучшие сельскохозяйственные земли, а экономика попала под контроль французских банков.

В 1930 году был издан так называемый «Берберский дахир» — закон о берберах. Это произошло в рамках колониальной политики по отношению к берберам, направленной на то, чтобы разделить арабское и берберское население. Однако данная мера, оказав несомненное влияние на марокканское общество, привела к обратному результату, в первую очередь, среди населения, которое проявляло наибольшую политическую активность с 1920-х годов, в таких городах, как Рабат, Сале, Фес и Тетуан. Эта локальная активность постепенно масштабировалась, достигнув уровня общенационального движения.

В начале 1930-х годов был образован Блок национального действия, который разработал и представил французским властям программу реформ под названием «Требования марокканского народа», содержащую требования общественных прав и свобод,

[15] Орлов В.В. Марокканский султанат и племенные элиты: исламский фактор в Рифской войне (1921–1926) // Вестник Московского университета. 2011. 13 (4). С. 25.

наряду с требованием создания представительских органов власти[16]. Документ был составлен с помощью французских интеллектуалов и политиков, сопереживающих национальному марокканскому вопросу, и направлен как колониальным властям, так и султану Мухаммеду бен Юсефу в 1934 году. После введения, в котором говорилось о древности марокканского государства, в документе предлагался ряд реформ, затрагивающих большинство государственных и институциональных сфер. Составители документа стремились убедить Францию расширить процессы модернизации и развития инфраструктуры, а также привлечь марокканцев к управлению делами страны[17].

На тот момент требования Блока национального действия не были приняты во внимание. Однако после окончания Второй мировой войны произошли изменения во французской колониальной политике в сторону ее ослабления. Одновременно с этим возник новый подъем национально-освободительного движения, создав благоприятные условия для деятельности национальных партий. Начиная с этого периода большой вес и авторитет приобрела наиболее известная марокканская партия — Истикляль (араб. Партия независимости)[18].

Что касается роли султана, то он взаимодействовал с националистами, приобрел авторитет общенационального светского и духовного лидера. В этих непростых политических условиях националисты были его союзниками. В 1947 году султан Мухаммед совершил визит в Танжер, где выступил с исторической речью, в которой говорил об арабской принадлежности Марокко, о праве марокканского народа на суверенитет и единство страны, а также на вступление в Лигу арабских государств (далее — ЛАГ) в качестве суверенного участника. Эта речь получила впоследствии название «Хартия марокканского национализма».

---

[16] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 2.

[17] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 42.

[18] Название «Истикляль» является общепринятым в русскоязычном дискурсе (официальное название партии — «Аль-Истикляль»).

Период независимого развития Марокко

16 ноября 1955 года — дата возвращения Мухаммеда бен Юсефа на родину и повторного восшествия на престол. С этого момента, согласно официальной марокканской историографии, начался закат «эпохи протектората и отсталости», и была открыта новая страница — будущего в направлении «независимости, созидания, открытости и прогресса»[19]. 15 февраля 1956 года в Париже начались франко-марокканские переговоры. Марокканская делегация во главе с султаном требовала предоставить стране полную независимость на основе территориального единства (гарантированного Альхесирасским пактом 1906 года). Султан Мухаммед бен Юсеф прибыл в Рабат, где сделал заявление о своем намерении создать в Марокко конституционную монархию и отменил закон о берберах.

Испания также признала независимость Марокко, однако остался нерешенным вопрос о двух городах — Сеуте и Мелилье (которые до сегодняшнего дня являются испанскими анклавами в Марокко), а также вопрос о статусе Западной Сахары. Также остался открытым еще один важный вопрос — о статусе Танжера, который по договору 1912 года был международной зоной. В итоге международный режим был отменен, и в силу вступило марокканское законодательство, ознаменовав завершение колониального периода истории Марокко. Этот небольшой, но сложный и противоречивый период глубоко изменил Марокко. С получением независимости стране нужно было искать свою национальную модель развития.

После ликвидации режима протектората и политическое, и экономическое положение Марокко оставалось сложным. Объединение Марокко не было завершено, французские и испанские войска продолжали оккупировать территорию страны, сохранялись американские военные базы. Официальными языками продолжали оставаться французский и испанский. Исторический период с 1956 по 1962 год (до принятия первой конституции) считается очень значимым в современной марокканской историографии. По мнению

[19] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 81.

марокканских исследователей, нынешнее положение дел в политической, социально-экономической и культурной сферах, а также в области международных отношений является в той или иной степени следствием процессов тех лет, когда были заложены первые элементы политической системы, связанные с этим цели и задачи, оформились черты стратегического курса страны, различные позиции и взгляды политических деятелей и организаций[20].

Началось формирование новых органов государственной власти и построение государственного аппарата[21]. Сразу же после достижения независимости был учрежден Национальный консультативный совет из 76 членов, назначаемых из представителей некоторых партий и общественных организаций[22]. Было принято решение о создании Верховного суда в составе марокканцев, французов и испанцев. Для завершения формирования суверенного государства в апреле 1956 года было создано Министерство иностранных дел, основаны армия (Королевские вооруженные силы Марокко) и службы безопасности[23].

В конце 1950-х годов султану удалось осуществить относительно плавный переход к независимости, сохранить хорошие отношения с Францией и оказать поддержку в предоставлении независимости Алжиру. В ноябре 1956 года Марокко стало членом Организации Объединенных Наций (далее — ООН), а в сентябре 1958 года — ЛАГ. Мухаммед бен Юсеф отказался от своего султанского статуса, принял королевский титул и стал именоваться Мухаммедом V в соответствии с европейской системой именования.

В течение первых пяти лет после провозглашения независимости Марокко во внутренней политике было сделано немало: созданы национальная администрация, армия, реорганизована судебная система, легализована деятельность профсоюзов и политических

[20] Там же.

[21] Там же. С. 82.

[22] Гаврилов Н.И. Указ. соч. С. 6.

[23] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 83.

партий[24]. Территория страны разделялась на провинции во главе с губернаторами, назначаемыми королем. К характерным особенностям данного исторического этапа относится формирование различных политических сил в Марокко, появление оппозиционных левых сил (Марокканское трудовое объединение, коммунистическая партия и пр.), которые стали противовесом для партий Истикляль, Народное движение, а также беспартийным политическим деятелям[25].

Своеобразие партийной системы страны заключалось в том, что все партии существовали под эгидой монархии. Но это соответствовало политической культуре, в которой король воспринимался как верховный лидер, имел значение символа и был посредником между противостоящими сторонами. Иными словами, многопартийность в Марокко становилась выражением политической воли короля, который с начала своего правления демонстрировал свое намерение консультироваться с различными политическим силами в стране.

В 1961 году Мухаммед V скончался, и власть перешла к его старшему сыну Хасану, который выступил с обещаниями радикальных перемен в экономике, социальной сфере и внешней политике. Еще за год до своего вступления на престол новый король занялся разработкой новой конституции. Летом 1961 года был опубликован предвосхитивший конституцию «Основной закон», а в декабре 1962 года после референдума принята первая конституция, утверждающая обширные королевские полномочия. Король, обладающий статусом Повелителя правоверных, был провозглашен священной и неприкосновенной персоной. Этот пункт вызвал критику со стороны некоторых политических партий, которые возникли в годы борьбы за независимость.

В 1963 году в стране прошли первые выборы в парламент, состоящий из двух палат — Палаты советников и Палаты депутатов,

---

[24] Пономаренко Л.В., Гранова М.Ю. Король Марокко Хасан II: приоритеты внутренней и внешней политики // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2002. № 1. С. 141.

[25] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 89.

причем нижняя палата формировалась путем прямых выборов. Результаты выборов оказались неожиданными: из 144 мест промонархические силы (Фронт защиты конституционных институтов) получили только 69. Партия Истикляль получила 44 места, партия Национальный союз народных сил (создан в 1959 г. в результате раскола партии Истикляль) — 28 мест, независимые кандидаты — 6 мест. В итоге уже через пару лет произошел возврат к абсолютной монархии, король ввел чрезвычайное положение и взял всю полноту власти в свои руки.

В 1970 году была обнародована и утверждена новая конституция. Все основные положения прежней конституции были сохранены, однако раздел, касающийся законодательной власти, претерпел значительные изменения. Королевские полномочия были расширены, монарху передавалось право законодательной инициативы (ранее оно было разделено между ним и премьер-министром), а также право роспуска парламента. Ограничивались полномочия парламента, который стал однопалатным (Палата депутатов). Оппозиция выступила против конституционных поправок, считая их шагом в обратном направлении, по сравнению с первой конституцией страны.

В начале 1970-х годов Марокко столкнулось с глубоким политическим кризисом, кульминацией которого стали покушения на короля (в 1971 и 1972 гг.). Желая избежать социального взрыва, улучшить отношения с оппозицией и одновременно сохранять над ней контроль, король Хасан II в середине 1970-х годов объявил о начале постепенной демократизации общественно-политической жизни. В 1972 году был выдвинут на референдум и одобрен проект новой конституции.

Значимую роль в консолидации политического истеблишмента сыграл вопрос о территории Западной Сахары и необходимости «исторического воссоединения» в соответствии с официальным марокканским дискурсом. Практически все легальные политические силы выступили в поддержку «восстановления исторических границ Марокко», что способствовало укреплению позиций правящего режима.

В начале 1990-х годов в Марокко начались реформы, направленные на модернизацию государства и общества. Были предприняты попытки реформирования как социально-экономической, так и политической сферы в направлении постепенной либерализации. В 1992 и 1996 годах по инициативе короля прошли два референдума по внесению поправок в конституцию. В 1997 году состоялись парламентские выборы, ставшие значимым событием в политической истории Марокко. Победу на них одержали левые силы, которые возглавили правительство.

Также монархия постепенно допускала в политическую систему умеренных исламистов. После выборов 1997 года это наблюдалось постоянно. Необходимо отметить, что с получением независимости политический режим в стране не был изменен коренным образом. Для политической жизни Марокко характерно сочетание традиционных и современных факторов. Например, король правящей династии имеет религиозный статус «Повелителя правоверных», и в то же время его полномочия закреплены в конституции страны. Государственной религией Марокко является ислам (суннизм маликитского мазхаба). Столкнувшись с необходимостью взаимодействия с исламистскими силами, король Хасан находился в более выгодном положении, нежели другие правители, вследствие своего статуса прямого потомка пророка Мухаммеда[26].

В 1999 году завершилось правление короля Хасана, во время которого была преодолена тенденция к абсолютизации королевской власти в пользу демократизации политической жизни и усиления в ней полномочий законодательной ветви власти[27]. Был создан и укреплен парламент, стабилизировалась партийная система. Однако полного разделения властей не наблюдалось, поскольку именно король по-прежнему располагал широкими властными полномочиями. На престол Марокко взошел наследный принц Мухаммед VI — нынешний

[26] Пономаренко Л.В., Гранова М.Ю. Указ. соч. С. 145.

[27] Хисамов Р.И. Парламентаризация монархической системы (на примере королевства Марокко) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 1. С. 272.

король Марокко, с именем которого связаны основные внутриполитические преобразования, в том числе изменение избирательной системы и соответствующего законодательства.

«Арабская весна» в Марокко и ее последствия

В начале 2011 года в Марокко начались события «арабской весны». Тысячи марокканцев во многих городах страны 20 февраля вышли на улицы с лозунгами «Народ хочет перемен», «Долой коррупцию», а также с призывами ограничить прерогативы монарха[28]. Данные манифестации положили начало возникновению массового протестного движения, получившего широкую известность, в том числе и за пределами страны, под названием «M 20» — «Движение 20 февраля» (франц. «Mouvement du 20 février»). В отличие от других арабских стран, в круг требований марокканских протестующих не входило требование изменения монархической формы правления[29].

Власти страны незамедлительно отреагировали на протесты. 21 февраля 2011 года король Мохаммед VI выступил с заявлением, в котором подчеркнул свою «приверженность делу продолжения структурных реформ», указав, что его высшая цель — «обеспечение условий для достойной жизни всех марокканцев, особенно малоимущих, а также реализация всеобъемлющего развития, позволяющего создать перспективные рабочие места для молодежи»[30].

3 марта 2011 года был опубликован Королевский указ о повышении роли Совета по правам человека, который ранее выполнял исключительно консультативную функцию, и его трансформации в Национальный совет по правам человека[31]. Данный шаг

---

[28] Желтов В.В., Желтов М.В. Марокко: реформирование как инструмент преодоления революционного сдвига // СибСкрипт. 2015. № 1–2 (61). С. 139.

[29] Radi A. Protest Movements and Social Media: Morocco's February 20 Movement // Africa Development / Afrique et Développement. 2017. 42(2). P. 36.

[30] Желтов В.В., Желтов М.В. Указ. соч. С. 140.

[31] Аль-Гали М. Конституция Королевства Марокко 2011 г. в свете «Арабской весны» // Журнал «Табайюн». 2013. 2 (4). С. 113.

стал первым из последовавших за этим преобразований. 9 марта 2011 года Мохаммед VI объявил о реализации политических реформ, в частности, о расширении полномочий премьер-министра и индивидуальных свобод граждан[32].

Король Марокко в обращении к нации заявил: «Мы решили предпринять полноценную конституционную реформу», подчеркнув при этом свое «твердое намерение придать сильный импульс динамике глубокого реформаторства». В подтверждение этого он объявил о решении провести референдум по принятию проекта новой конституции. Но, несмотря на заявления монарха, народное движение нарастало. Власти вновь пошли навстречу протестующим, инициировав ряд мер социального характера (увеличение зарплат, поддержание низких цен и пр.).

После назначения королем даты референдума по принятию новой конституции протестное движение вышло на новый уровень. 2 июля 2011 года на референдум был вынесен проект новой Конституции Марокко. Движение «М 20» и его сторонники выступили с критикой конституционного проекта[33]. Однако референдум состоялся при достаточно высокой явке (72,6%). Конституционную реформу поддержали 98,94 процента марокканцев. Это обстоятельство дало возможность говорить о том, что королевский двор успешно перехватил инициативу у протестной части населения посредством проведения определенных преобразований. Именно гибкость, политический прагматизм, своевременная реакция на протесты Мухаммеда VI и его окружения сыграли решающую роль в сохранении стабильности внутриполитической ситуации в стране.

Эффективность политики властей Марокко в отношении политических сил страны подтвердили итоги досрочных выборов

---

[32] Сухов Н.В. «Политическая весна» в Марокко // Системный мониторинг глобальных и региональных рисков: Арабский мир после Арабской весны / отв. ред. А.В. Коротаев, Л.М. Исаев, А.Р. Шишкина. М., 2013. С. 253.

[33] Willis M. Evolution not Revolution? Morocco and the Arab Spring (L. Sadiki, Ed.; 1st ed.). London: Routledge, 2014. P. 441.

в парламент, которые состоялись 25 ноября 2011 года. Победу на выборах одержала умеренная исламистская Партия справедливости и развития, которая оставалась правящей в течение 10 лет (двух парламентских сроков, до 2021 года).

Глава I. История формирования избирательной системы Марокко

§ 1. Проект конституции 1908 года

С начала XX века и в период колониальной зависимости в Марокко разрабатывались различные конституционные и квазиконституционные проекты. Одним из наиболее известных является проект конституции от 8 октября 1908 года, представленный султану Абдель Хафизу вскоре после его прихода к власти. Данный проект был составлен представителями фесской элиты и опубликован в газете «Голос Марокко» («Лисан Аль-Магриб»), издаваемой в Танжере. С именем нового султана представители первого поколения марокканских националистов связывали свои надежды на реформы, модернизацию общества и отражение колониальной угрозы. Положения предложенного конституционного документа отражали устремления немалой доли марокканской элиты — деятелей, которые положительно восприняли идеи национального возрождения, зародившиеся в восточной части арабского мира (регионе арабского Машрика), а также общемировые изменения в целом[34].

Данный проект считается первой попыткой создания конституционной системы в Марокко[35]. Проект конституции содержал 93 статьи, разделенные на тематические подразделы, в которых фигурировали многие термины и положения современного

[34] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 42.

[35] Аль-Марзуки Б.Ю. Марокко: история референдумов, парламентских и муниципальных выборов // Аль-Магриб Ад-Дустури. 2011. С. 1.

марокканского политического дискурса. Полномочия по принятию решений должны были быть делегированы избираемому совету, в то время как за султаном сохранялось право ратификации этих решений. Султан также получал право командовать армией, объявлять войну, заключать мирные договоры и соглашения с другими государствами. С его одобрения и за его подписью рассматриваются доклады Совета министров и Совета шуры, а их решения приводятся в исполнение. Монархом назначаются и увольняются государственные служащие. Он имеет право награждать знаками отличия, осуществлять помилование или смягчение приговоров. Он представляет нацию и государство перед иностранными державами (ст. 11).

Данный проект был отвергнут султаном и впоследствии не получил возможности для реализации, поскольку в 1912 году Мулай Абдель Хафиз отрекся от престола в пользу своего брата Мулая Юсефа. В настоящее время данный проект получает различные оценки, от «документа, консервативного даже для своего времени»[36], до «комплексного плана реформ», которые можно назвать «революционными»[37]. Также проект стал важным прецедентом, к которому могли впоследствии апеллировать лидеры национального движения. Он повлек за собой появление иных документов подобного рода, таких как «Требования марокканского народа» от 1 декабря 1934 года и 25 октября 1936 года, выдвинутые лидерами национального движения во главе с А. Аль-Фаси, М.Б. Аль-Ваззани и А. Белафреджем[38]; а также манифест партии Истикляль, вышедший в 1944 году в качестве «первого публичного требования независимости»[39].

---

[36] Мулин М.Н. История конституционной мысли в Марокко. Документы и тексты (1901–2011 гг.). Касабланка: Tel Quel Media, 2011. С. 42 (дата обращения: 05.06.2025).

[37] Сто лет со дня принятия Конституционного проекта 1908 г. // Maghress. 06.10.2008. URL: https://www.maghress.com/almassae/14758 (дата обращения: 05.06.2025).

[38] Аш-Шамих И. Критическое прочтение конституционного опыта Марокко // Hespress. 27.11.2009. URL: https://www.hespress.com (дата обращения: 10.06.2025).

[39] Горицкая Г.В. Исламистские политические организации в контексте демократизации в Марокко // Ближний Восток и современность. Вып. 39. М., ИБВ, 2009. С. 72.

§ 2. Конституция 1962 года

Марокко является единственной страной в Северной Африке, где после получения независимости сохранилась традиционная монархическая форма правления, которая во многом определяет характерные черты политической культуры[40]. В отличие от соседних Алжира и Туниса, Марокко — монархия, в ней правит Алауитская династия, восходящая к XVII веку. Хотя Марокко утратило свою независимость с началом французского протектората в 1912 году, институт монархии был сохранен. Франция пыталась взять его под контроль, отправив султана Мухаммеда V в ссылку в 1953 году и заменив его более лояльной кандидатурой, однако это не остановило массовую поддержку движения за независимость, кульминацией которой стало возвращение султана в конце 1955 года и отмена режима протектората. Несмотря на то, что султан представлял собой доминантную фигуру на политической сцене, он не был абсолютным правителем, вследствие той роли, которую играли политические партии Марокко с 1930-х годов. До возвращения из ссылки Мухаммед V пообещал политическим партиям, что Марокко, вернув независимость, станет конституционной монархией. В знак новой роли, которую монарх должен играть в будущем правительстве, султан в августе 1957 года изменил свой титул. Шерифская империя превратилась в Королевство Марокко.

В это время среди политических сил страны происходили дискуссии и споры о той форме, которую должна была принять монархия. Некоторые из деятелей (например, М. Бен Барка, один из лидеров левой фракции, которая в 1959 г. отделилась от Истикляль и сформировала Национальный союз народных сил) полагали, что полномочия короля необходимо было сократить до символических. Существовала и еще более радикальная позиция в пользу установления республиканской формы правления.

---

[40] Саламова Р.В. Эволюция политической системы Марокко в современный период: монархия и реформы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011. С. 4.

В мае 1960 года король сделал еще один шаг в направлении обещанных конституционных преобразований. Были организованы первые общенациональные выборы для избрания членов муниципальных советов. В это же время король назначил Учредительный совет, который был уполномочен разработать конституционный проект. В состав совета вошли улемы, представители интеллигенции, национальных и региональных ассоциаций, судебные деятели и прочие. Однако деятельность совета вскоре была приостановлена ввиду разногласий относительно избрания его председателя[41]. Оппозиционная партия Национальный союз народных сил отказалась участвовать в данном совете, поскольку он представлял собой назначенный, а не избранный орган. Также партия бойкотировала конституционный референдум 7 декабря 1962 года.

26 февраля 1961 года Мухаммед V неожиданно скончался, и трон наследовал король Хасан II, положив начало новому этапу в истории страны. Спустя несколько месяцев был опубликован первый законодательный акт нового правителя, который предшествовал разработке конституции. Данный документ, получивший название «Основной закон», состоял из 17 статей, в которых содержался ряд конституционных принципов.

Так, утверждалось, что «Марокко — это арабское исламское королевство, его религия — ислам, государственный язык — арабский»; было отмечено «продолжение борьбы за завершение территориального единства страны», равенство граждан в правах и обязанностях, разделение властей, гарантии частных и общественных свобод, независимость судебной власти. Отдельная статья была посвящена социально-экономическому развитию в направлении повышения уровня жизни, социальной справедливости и возвращения Марокко права распоряжаться национальными ресурсами страны. Отмечалось, что государство осуществляет мобилизацию граждан в рамках разрабатываемых им планов, с тем чтобы экономическое развитие страны, рост городов и социальный прогресс

[41] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 2.

соответствовали установленным целям и срокам. На государство также возлагалась ответственность за образование, которое должно было соответствовать национальной арабо-исламской направленности и учитывать потребности страны в технической, профессиональной и научной сфере[42].

Данный документ, который не содержал положения о выборах или каких-либо избираемых институтах, тем не менее, представлял собой юридическое обязательство нового короля следовать политике его предшественника в направлении «конституционного монархического режима».

Контекст разработки Основного закона характеризовался напряженными отношениями между правительством и оппозицией, что привело к созданию в 1959 году Национального союза народных сил деятелями, ранее принадлежавшими к партиям Истикляль и Шура ва Истикляль[43].

5 ноября 1962 года было объявлено о проведении конституционного референдума путем тайного голосования. Предусматривалось голосование для неграмотных граждан: белые бюллетени «за», голубые «против». Представители политических партий имели право присутствовать на выборах и последующем подсчете голосов. В декабре 1962 года прошел референдум по принятию первой конституции, который заложил основу для последующих выборов.

Предвыборная кампания по референдуму 1962 года

Кампания проконституционных сил началась вскоре после выборов 1960 года. Летом того же года с одобрения короля был создан новый профсоюз — Общее объединение марокканских трудящихся, как противовес существующему профсоюзу, который был социальной основой для Национального союза народных сил. Также был создан Общий союз марокканских учащихся. В тот же период Истикляль создала ассоциацию «Молодые рабочие Марокко»,

[42] Статьи 12–14 Основного закона Королевства Марокко 1961 г. Официальный вестник Королевства Марокко № 2537 от 09.06.1961.

[43] Полное название партии — партия «Аш-Шура ва-ль-Истикляль».

для противодействия радикальному крылу оппозиции «Рабочая молодежь Марокко».

В это время оппозиция также активно организовывала вспомогательные группы, чтобы укрепить свои силы. Особенно она была заинтересована в поддержке в сельских областях, так как большая часть социальной базы Национального союза народных сил и профсоюза представляла население городов. Традиционно электорат в сельских областях (значительная часть общего электората) был более консервативным. Оппозиция также предприняла шаги в области развития политических прав женщин, которые проголосовали на выборах 1960 года и должны были участвовать в референдуме. Было создано Прогрессивное объединение марокканских женщин, как противовес соответствующему крылу Истикляль[44]. Таким образом, к моменту проведения референдума противоборствующие стороны располагали примерно равным организационным ресурсом.

Референдум 1962 года

Королем была установлена дата референдума — 7 декабря 1962 года. По итогам референдума, проконституционные силы одержали убедительную победу, результаты превысили ожидания консервативной коалиции. Итоговые результаты, представленные королю Национальной избирательной комиссией 11 декабря, были следующими: общее количество зарегистрированных избирателей — 4 654 955 человек; проголосовали — 3 919 737 человек; аннулированных бюллетеней — 72 722 штуки; действительных бюллетеней — 3 847 015 штук; проголосовали «за» — 3 733 816 человек; «против» — 113 199 человек.

Количество проголосовавших «за», исходя из общего числа зарегистрированных избирателей — 80,2 процента; из количества действительных бюллетеней — 97,1 процента. Количество проголосовавших «против» от общего числа зарегистрированных

[44] Beling, W.A. Some Implications of the New Constitutional Monarchy in Morocco. Middle East Journal, 18(2). 1964. P. 168.

избирателей — 2,4 процента; от количества действительных бюллетеней — 2,9 процента. Воздержались от голосования 15,8 процента.

В рядах оппозиции не было единого мнения по поводу бойкотирования референдума. Это стало фактором, который, помимо прочих, привел к расколу лидерства Национального союза народных сил. Некоторые из представителей оппозиции в знак протеста против партийной линии не только приняли участие в референдуме, но и проголосовали «за». Оппозиция объявила результаты выборов сфальсифицированными, указывая, что большое количество сторонников партии, которые должны были наблюдать за ходом голосования, были арестованы и не смогли выполнить свою функцию. Также, по словам представителей Национального союза народных сил, против оппозиции применялось давление.

Тем не менее, результаты референдума доказали, что монархия и король утвердили свое центральное положение в качестве факторов единства и стабильности страны. Министры из партии Истикляль — сторонники монархии, вскоре после референдума подали королю прошения об отставке из-за разногласий по поводу вопросов национальной экономики и финансов. Король ее принял и отказался назначать министров из Истикляль в новое правительство в ноябре 1963 года, а также нейтрализовал влияние партии Национальный союз народных сил.

Первая Конституция независимого Марокко состояла из 110 статей. В преамбуле говорилось о том, что Марокко является полностью суверенным исламским государством, официальный язык — арабский, страна является частью региона Большой Магриб. Также констатировалась принадлежность к кругу африканских государств, и отсюда ставилась цель достижения африканского единства. Государственное устройство — демократическая и социальная конституционная монархия. Суверенитет принадлежит нации, которая реализует его непосредственно путем референдума и косвенно через конституционные институты. Политические партии вносят вклад в организацию и представительство граждан. Однопартийный режим был запрещен на конституционном уровне.

Король был провозглашен Повелителем правоверных, символом национального единства, гарантом непрерывности и устойчивости государства, независимости страны. Трон должен был переходить по наследству к старшему сыну из династии короля Хасана II. Личность короля объявлялась священной и неприкосновенной[45]. Королю передавались полномочия по назначению и смещению премьер-министра и министров. Король возглавлял кабинет министров, а также Высший судебный совет, и осуществлял назначение судей (ст. 33, 84).

Создавался двухпалатный парламент, депутаты которого избирались на 4 года прямым всеобщим голосованием (ст. 144). Количество депутатов, способ их избрания, критерии к кандидатам и основания для дисквалификации определялись органическим законом. Статья 45 была посвящена Палате советников, которая состояла на две трети из избираемых членов провинций и префектур, избираемых членами советов провинций и префектур, городских и сельских советов; треть избиралась членами профессиональных палат (сельскохозяйственной, торгово-промышленной, традиционного производства), а также из числа представителей профсоюзных ассоциаций. Избирать было возможно лишь тех кандидатов, которые входили в число членов данной палаты. Депутаты Палаты советников избирались на 6 лет, половина состава обновлялась каждые 3 года (депутаты на замену определялись жеребьевкой). Количество депутатов, способ их избрания, критерии соответствия и дисквалификации кандидатов должны были определяться органическим законом.

Парламент занимался, помимо прочих, вопросами в следующих сферах: индивидуальные и коллективные права, предусмотренные статьей 1 конституции; основные принципы гражданского и уголовного законодательства; организация суда в королевстве; основные гарантии для гражданских и военных служащих; данные положения могли быть дополнены органическим законом (ст. 48). Как премьер-министр, так и члены парламента имели право законодательной

[45] Статья 23 Конституции Марокко 1962 г.

инициативы. Правительство несло ответственность как перед королем, так и перед Палатой депутатов (ст. 65). Судебная система утверждалась в качестве независимой ветви власти, судьи назначались по указу короля по предложению Высшего судебного совета (ст. 82–84). Формировалась система местного самоуправления, включающая провинции, префектуры и общины, создаваемые в соответствии с законом (ст. 93–95).

Также в число конституционных институтов входили Верховный совет по национальному развитию и планированию, который возглавлял король (ст. 96), и Конституционная палата Верховного совета во главе с первым председателем Верховного совета (ст. 100). Она должна была осуществлять полномочия, возложенные на нее статьями конституции, а также принимать решения о действительности выборов депутатов парламента и референдумов (ст. 103).

Глава 11 была посвящена пересмотру положений конституции. Поправки не могли затрагивать монархическую форму правления, а также положения, касающиеся исламской религии. Они могли быть инициированы премьер-министром или парламентом. Проект поправок должен был разрабатываться Министерским советом и обсуждаться в обеих палатах парламента. Принятие поправок требовало голосования за них абсолютного большинства депутатов каждой из палат и последующего одобрения в ходе референдума (ст. 104–108).

§ 3. Конституции 1970 и 1972 годов

В июле 1970 года прошел референдум по второй Конституции Марокко. Среди тех сил, которые поддержали принятие конституции, были такие партии, как Народное движение и Демократическая конституционная партия. Ряд партий и ассоциаций выступили против (Истикляль, Национальный союз народных сил, Партия освобождения и социализма, профсоюзы и студенческие ассоциации) или воздержались от голосования (Социал-демократическая партия)[46].

[46] Аль-Марзуки Б.Ю. Марокко: история референдумов, парламентских и муниципальных выборов // Аль-Магриб Ад-Дустури. 2011. С. 3.

По результатам референдума, конституция была одобрена и принята 24 июля 1970 года. В ней сохранялись основополагающие черты монархической системы, конституционно закреплялся порядок введения и отмены чрезвычайного положения. Королю передавались еще более широкие полномочия, чем по конституции 1962 года. Он был объявлен Высшим представителем нации (ранее — символ единства нации)[47] и получал право роспуска Палаты депутатов после консультации с председателем Конституционной палаты и обращения с речью к нации, путем издания королевского указа (ст. 69). Выборы нового состава Палаты депутатов должны были пройти в срок не более 3 месяцев после даты роспуска. В течение этого времени королю передавались, помимо основных полномочий, полномочия Палаты депутатов (ст. 70). Также был установлен однопалатный парламент с сокращением числа депутатов, избираемых непосредственно народом (240 депутатов, 90 из которых избирались прямым всеобщим голосованием, а 150 — косвенным). Срок полномочий депутатов составлял 6 лет.

После попыток государственного переворота в начале 1970-х годов король вступил в переговоры с партиями Национального блока (Аль-Кутля Аль-Ватанийя), чтобы договориться о политических и конституционных реформах и сформировать правительство национального единства. Со стороны короля вновь был выдвинут проект конституции на референдум 10 марта 1972 года. Национальный блок в составе партий Истикляль и Национальный союз народных сил, а также профсоюзов (Марокканский союз труда, Всеобщее объединение марокканских трудящихся, Национальный союз марокканских студентов) призвал к бойкоту референдума на том основании, что его мнение не было принято во внимание. Однако референдум состоялся и привел к принятию конституционных поправок.

Основные поправки заключались в следующем: сокращение срока выборов членов Палаты представителей до 4 лет вместо 6, как это было предусмотрено в конституции 1970 года, при одновременном

[47] Статья 19 Конституции Марокко 1970 г.

повышении количества депутатов, избираемых прямым всеобщим голосованием, до двух третей и выделении оставшейся трети представителям электората из числа членов городских и сельских советов, членов профессиональных палат и представителей трудящихся[48]. Статья 65 новой конституции определяла полномочия возглавляемого королем Совета министров в следующих вопросах: общая политика государства, объявление осадного положения и/или войны, запрос доверия Палаты депутатов для дальнейшего выполнения обязанностей, законопроекты до их представления в бюро Палаты депутатов, регулирующие указы, проекты конституционных поправок (ст. 65).

В мае 1980 года прошли еще два референдума, первый из которых касался снижения возраста совершеннолетия для наследника престола и Попечительского совета (23 мая), а второй — продления срока работы парламента с 4 до 6 лет (30 мая)[49].

§ 4. Конституции 1992 и 1996 годов

В начале 1990-х годов в связи с разрушением биполярной системы ситуация на мировой арене коренным образом изменилась. В Марокко стали набирать силу голоса тех, кто призывал к демократическим реформам.

Оппозиционными силами были представлены дворцу два меморандума о конституционной реформе: первый — в октябре 1991 года партиями Истикляль и Социалистический союз народных сил при поддержке Организации народно-демократического действия (до создания Демократического блока); второй — 19 июня 1992 года Демократическим блоком (создан 17 мая 1992 года из партии Истикляль, Социалистического союза народных сил, Национального союза народных сил, Партии прогресса и социализма и Организации народно-демократического действия). В свою

[48] Статья 43 Конституции Марокко 1972 г.

[49] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 4.

очередь, правящий режим выступил с инициативой разработки нового конституционного проекта, пообещав рассмотреть требования Демократического блока.

Важными событиями в истории страны стали два референдума по внесению новых корректировок в конституцию 1972 года. Первый референдум был проведен в сентябре 1992 года и подтвердил частичную передачу королевских полномочий парламенту и правительству. Партии выступили с бойкотом данного референдума. Статья 24 закрепила усиление влияния депутатов парламента и порядок формирования правительства. Король сохранил за собой право назначения и смещения министров (по предложению премьер-министра). Монархическая форма правления была подтверждена, не могла быть объектом обсуждений и изменений, одно из которых заключалось в отсутствии запрета на создание политических партий по религиозному принципу. Партии блока отвергли конституцию 1992 года и призвали к ее бойкоту, за исключением Партии прогресса и социализма. Также поправки внесли проправительственные партии, такие как Национальное объединение независимых, Национально-демократическая партия, Народное движение, Конституционный союз[50].

Референдум в поддержку конституционной реформы прошел 13 сентября 1996 года. Оппозиция поддержала его, что стало прецедентом подобного рода для Социалистического союза народных сил, который бойкотировал или голосовал «против» на предыдущих четырех референдумах по поправкам конституции[51]. Истикляль и Партия прогресса и социализма (помимо проправительственных партий) также одобрили поправки[52]. Против выступили Организация народно-демократического действия, а также ряд малых партий левой направленности[53].

---

[50] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 4.

[51] Daoud Z., Ouchelm B. Le Maroc prêt pour l'alternance // Le Monde. Juin 1997. URL: https://www.monde-diplomatique.fr/4782 (дата обращения: 14.06.2025).

[52] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 4.

[53] Там же.

По итогам референдума однопалатный парламент (333 депутата) был преобразован в двухпалатный: Палата депутатов (нижняя) формировалась путем прямых выборов, а Палата советников (верхняя) на треть состояла из избираемых депутатов (непрямые выборы). Верхней палате передавалось право смещения правительства, срок ее полномочий составлял 9 лет, каждые 3 года треть состава депутатов обновлялась. Срок полномочий Палаты депутатов, избираемых прямым всеобщим голосованием, составлял 5 лет вместо 6 лет по конституции 1992 года (ранее треть нижней палаты избиралась косвенно, что могло давать возможность для вмешательства властей).

Партии Демократического блока, за немногими исключениями, проголосовали за конституцию 1996 года. Инициированное оппозиционными партиями обновление привело к новому импульсу во внутренней политике, созданию более благоприятных условий для проведения выборов, изменению избирательного законодательства, в частности принятию Закона № 9.97 «Об избирательном кодексе» в 1997 году.

§ 5. Конституция 2011 года

В результате широкомасштабных протестов в начале 2011 года монархический режим счел необходимым объявить о конституционной реформе и проведении досрочных парламентских выборов. 9 марта 2011 года король выступил с инициативой создания комитета для подготовки проекта конституционной реформы. По словам короля, цель данного проекта заключалась в «укреплении основ конституционной, демократической, парламентской и социальной монархии».

Новая конституция Марокко была одобрена на референдуме 2 июля 2011 года, в котором приняли участие более 72,6 процента избирателей, что продемонстрировало несомненный интерес марокканцев к реформам (на предыдущих парламентских выборах 2007 г. явка составила около 37%)[54]. В поддержку реформ высказались 98,94 процента принявших участие в референдуме марокканцев.

[54] Willis M. Op. Cit. P. 442.

Конституция содержит расширенную, по сравнению с предыдущими версиями, преамбулу, в которой указываются фундаментальные принципы и приоритеты Марокко — «исламского государства, обладающего полным суверенитетом, приверженного национальному и территориальному единству». Подчеркивается разнообразие элементов национальной идентичности, в том числе не только арабо-мусульманская составляющая, но и амазигская (берберская), сахарская (хасанийя), африканская, андалузская, еврейская и средиземноморская. Основой марокканской идентичности является исламская религия, в то же время утверждаются такие ценности, как открытость, умеренность, толерантность и диалог, взаимопонимание между всеми культурами и цивилизациями. Как и в прежних версиях конституций, отдельно оговаривается принадлежность Марокко к региону Большого Магриба, из чего вытекает стратегическая цель создания Союза Магриба.

Также в конституции говорится и о стремлении установить прочные дружественные отношения с рядом иных регионов и стран мира: в первую очередь, укрепить «узы принадлежности к арабо-мусульманской нации»; расширить сотрудничество с африканскими народами и государствами (в особенности с государствами в зоне Сахеля и к югу от Сахары), с Европой и Средиземноморским регионом, а также развивать партнерские отношения как по линии Юг-Юг, так и со всеми государствами мира. Указано, что международные соглашения, одобренные Марокко и соответствующие духу его конституции, законодательства и национальной идентичности, находятся выше национального законодательства.

Статусу короля было посвящено несколько конституционных статей. В отдельную статью вынесено положение об исключительном религиозном статусе короля, который является Повелителем правоверных и возглавляет Высший совет улемов, а также стоит на защите веры и является гарантом свободы отправления религиозных культов (ст. 41). Таким образом, король официально провозглашен «высшим религиозным авторитетом» страны, с соответствующими полномочиями.

Король является «высшим представителем нации, символом ее единства, гарантом устойчивости и преемственности государства, его независимости и территориальной целостности». Подчеркивается особый статус короля как верховного арбитра, на которого возложена задача защиты демократических выборов и обеспечения стабильного функционирования конституционных институтов. Неприкосновенность личности короля не может быть нарушена, а его почитание и уважение — долг подданных[55].

Король остался главнокомандующим вооруженными силами, сохранил за собой право назначения и снятия с должности высших лиц в государстве: губернаторов провинций, международных представителей за рубежом, послов и всех должностных лиц, имеющих отношение к службам безопасности. Ему также принадлежит право роспуска парламента.

Основополагающим изменением в области положения главы правительства стало обязательство короля назначать на этот пост представителя победившей на выборах партии. Можно отметить, что лишь несколько премьер-министров в истории Марокко заняли свой пост на основании результатов парламентских выборов (А. Аль-Юсефи, А. Аль-Фаси, А. Бенкиран, А. Аханнуш); в остальных случаях назначение осуществлялось по воле короля.

Глава правительства в результате конституционной реформы получил некоторые законодательные полномочия. В частности, он получил право назначать и освобождать от занимаемой должности министров, а также распускать нижнюю палату парламента после консультаций с королем (ранее король после обязательной консультации с председателем Конституционной палаты и обращения с посланием к нации мог распустить Палату депутатов; при этом до новых выборов на короля возлагались функции парламента). В обязанности главы правительства теперь входит «координация деятельности правительства и осуществление контроля за

[55] Статья 46 Конституции Марокко 2011 г.

государственной службой». Объявить чрезвычайное положение король может только после консультаций с премьер-министром.

В соответствии с поправками полномочия парламента были существенно расширены. Правительство теперь подотчетно только законодательному органу (ранее — парламенту и королю), которому принадлежат «исключительные полномочия» в сфере законодательства. Усиливается парламентский контроль правительства: глава правительства теперь должен выступать перед парламентом с правительственной программой и отвечать на вопросы о деятельности правительства, а парламентские комитеты имеют право направлять запросы министрам и другим должностным лицам о государственной политике.

Поправки также предусматривают повышение статуса судебной власти. В прежних конституциях была отдельная глава, посвященная судебной власти и ее институтам, которая провозглашала ее независимость от других ветвей власти. В соответствии с поправками теперь формируется административно и финансово независимый Высший совет судебной власти (конституционный орган, возглавляемый королем), состав которого существенно расширяется (по сравнению с существовавшим ранее Высшим судебным советом), в том числе и за счет увеличения числа избранных судей, а также за счет увеличения числа судей-женщин. Расширяются и полномочия этого органа, который теперь может давать оценку законодательным и нормативным актам, касающимся судебной системы, а также оценку деятельности всей судебной системы. Одновременно Конституционный совет трансформируется в Конституционный суд, который в дополнение к уже существовавшим полномочиям теперь дает оценку конституционности международных договоров и конвенций, а также решает споры, возникающие между центральной властью и регионами.

Был отменен такой конституционный институт судебной власти, как Высокий суд (в конституции 1996 г. ему были посвящены ст. 88–92 гл. 8), предназначенный для привлечения к ответственности и судебного разбирательства за нарушения и преступления,

которые могли совершить члены правительства в период осуществления ими своих полномочий. Таким образом, конституция еще раз подчеркивает равенство всех подданных перед законом[56].

По конституции 2011 года расширяется конституционный статус политических партий, профсоюзов, организаций и групп гражданского общества за счет введения ряда статей по каждой из этих категорий. Конституция впервые закрепляет в стране «свободу вероисповедания» и отправления религиозных обрядов (ст. 3). Берберский язык (тамазигхт) стал официальным языком Марокко, наравне с арабским (ст. 5). Этот факт нейтрализовал значительную часть протестного движения — сторонников берберской идентичности марокканцев и равноправия языков. В условиях «арабской весны» это привело к выводу берберской составляющей из протестного движения, что существенно его ослабило. В той же статье говорится о поощрении молодежи к изучению наиболее распространенных в мире иностранных языков, наряду с открытостью различным культурам и, в целом, современной цивилизации.

Создавались новые структуры, которым придавался конституционный статус, такие как Совет марокканской диаспоры за рубежом, Высшее управление по аудиовизуальной коммуникации, Национальный совет по правам человека. Также была указана возможность, по мере необходимости, создания и других структур. Что касается уже существующих консультативных советов (например, Социально-экономического и экологического совета), то с ними необходимо было консультироваться правительству и обеим палатам парламента по всем релевантным вопросам (ст. 152).

Конституция предусматривала создание еще одного нового органа — Верховного совета безопасности, действующего под председательством короля и включающего в свой состав руководителей

[56] Сапронова М.А. О поправках к марокканской конституции // Институт Ближнего Востока. 05.07.2011. URL: http://www.iimes.ru/?p=12919 (дата обращения: 20.06.2025).

исполнительной, законодательной и судебной власти, а также министров, чиновников и других заинтересованных лиц. Этот Совет рассматривает вопросы «стратегической безопасности» (как внутренней, так и внешней), а также участвует в решении различного рода «чрезвычайных вопросов».

Усиливалась роль Счетной палаты и региональных счетных советов с целью более эффективного контроля за деятельностью государства и борьбы с коррупцией, осуществления «принципа прозрачности государственной деятельности, предотвращения безнаказанности, ответственности и подотчетности государственных органов», что было одним из основных требований участников протестного движения (ст. 149).

Глава II. Избирательная система и процесс формирования высших органов государственной власти Марокко

§ 1. Конституционные права и свободы граждан

Равенство всех граждан Марокко в правах и обязанностях было провозглашено еще до принятия первой Конституции Марокко. Одним из практических шагов для подтверждения данного принципа стало назначение королем представителя иудейской общины страны на министерскую должность в первых составах правительства[57].

Первая Конституция Марокко 1962 года предусматривала несколько разделов для различных видов прав: политических (ст. 8–12), экономических и социальных (ст. 13–18). Конституция гарантировала гражданам свободу передвижения и выбора места жительства, свободу мысли и выражения своих взглядов во всех формах, а также свободу собраний, свободу союзов и выбора принадлежности к любому объединению или политической группе.

[57] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 91.

Осуществление данных свобод могло быть ограничено на основании закона. Были также указаны такие права, как право на трудоустройство и занятие должностей в государственных, муниципальных и общественных учреждениях, равные права всех граждан на доступ к образованию и трудоустройству. Гарантировалось право на забастовку, условия и способы осуществления данного права определялись органическим законом (ст. 14). Гарантировалось право частной собственности и свободы предпринимательства. Однако закон мог накладывать ограничения, если это было необходимо для осуществления планов социально-экономического развития государства. Конфискация собственности не допускалась, за исключением предусмотренных законом обстоятельств и условий (ст. 15). В конституциях 1970 и 1972 годов содержание данных разделов осталось неизменным, однако в конституции 1972 года отсутствовал специальный раздел, посвященный правам и свободам, о них говорилось в части 1 «Общие положения: основные принципы» (ст. 8–15). Те же права и свободы были указаны в конституциях 1992 и 1996 годов.

В 1988 году представитель Марокко вошел в состав Комиссии ООН по правам человека. В том же году произошло освобождение политических заключенных. Одним из первых шагов по демократизации марокканского общества стало решение короля Хасана II о создании при монархе в 1989 году Консультативного совета по правам человека[58]. В 1992 году в преамбулу конституции было включено дополнение о приверженности Марокко общепризнанным правам человека. В 1993 году Хасан II учредил пост министра по правам человека.

По конституции 2011 года в области прав и свобод наблюдалось значительное расширение. Глава 2 посвящена основным правам и свободам (ст. 19–40). По новой конституции в стране впервые

[58] Хасянов А.Ж. Марокко в 90-е годы XX века: реформы Хасана II и Мохаммеда VI (итоги и перспективы) // Сборник «Ближний Восток и современность». Вып. 12. М., ИИИиБВ, 2001. С. 205–206.

закрепляется приоритет норм международного права над внутренним законодательством. Кроме того, конституция значительно расширяет объем предоставляемых гражданам прав. Статья 27 закрепила новое право на информацию, предполагающее, что граждане имеют право доступа к государственной открытой информации избирательных органов и коммунальных предприятий. Право на получение информации может быть ограничено только на основании законодательства, при необходимости сохранения конфиденциальности информации о национальной безопасности, частной жизни и прочего. Статья 28 гарантирует свободу СМИ, которая не может нарушаться никакими формами цензуры.

Статья 19 устанавливает гендерное равенство (женщины и мужчины обладают равными правами и свободами гражданского, политического, экономического, социального, культурного и экологического характера). Равные права для мужчин и женщин гарантируются государством, которое создает специальный орган для контроля соблюдения равных прав и противостояния всем формам дискриминации.

Подчеркивается обеспечение государством условий для справедливого судебного разбирательства, запрет всех форм дискриминации и практики, унижающей человеческое достоинство и так далее. Важным является также положение о свободе вероисповедания и отправления религиозных культов (в Марокко проживают, по разным данным, от 30 000 до 80 000 христиан).

§ 2. Избирательные права женщин

Женское движение в Марокко зародилось в колониальную эпоху. По инициативе партии Истикляль сформировалась первая женская организация «Ассоциация сестер чистоты», что стало своего рода реакцией на призыв короля Мухаммеда V к вовлечению женщин в общественную жизнь и национальные вопросы. Также женская организация при партии Истикляль появилась в 1948 году в разгар национального движения, с целью мобилизации женщин

под руководством лидера А. Аль-Фаси, который утверждал «необходимость участия женщин в политической жизни посредством реализации права на голосование, выборы и занятие общественных должностей». Однако деятельность данных организаций ограничивался образовательной и воспитательной сферами. Также коммунистическая партия через организацию «Союз марокканских женщин» связала освобождение женщин с освобождением общества путем их политической деятельности, поощряя вовлеченность в общественную жизнь. На тот момент это означало, в первую очередь, борьбу с неграмотностью и распространение образования. Можно сказать, что женское движение начало принимать более организованный характер, когда его участницы стали работать в организациях гражданского общества, а с 1970-х до 1980-х годов постепенно политизироваться, создавая партийные ассоциации.

Движение марокканских женщин является хорошо организованным, им накоплен опыт работы в коалициях. С начала 1990-х до 2003 года оно проводило работу в направлении реформирования Семейного кодекса, в более поздний период сотрудничало с группами по правам человека и иными представителями гражданского общества[59].

Начиная с 1990-х годов государственный курс реформ включал в себя улучшение правового положения женщин. Марокко подписало ряд договоров, направленных на обеспечение участия женщин в политической жизни, в том числе: Международный билль о правах человека 1948 года, Договор, касающийся политических прав женщин 1950 года, Международную конвенцию по гражданским и политическим правам 1966 года, Международную конвенцию по экономическим, социальным и культурным правам 1966 года, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1993 года. На национальном уровне также были осуществлены реформы, касающиеся внутреннего законодательства

[59] Moghadam V.M. What is Democracy? Promises and Perils of the Arab Spring // Current Sociology. 2013. 61 (4). P. 402.

(Кодекса гражданского состояния, Семейного кодекса, Закона о гражданстве, законов в области торговли и пр.).

В конституциях Марокко, начиная с первой конституции 1962 года, устанавливалось равенство всех граждан страны перед законом. Конституционные поправки 1996 года (ст. 8) утверждали равенство между мужчинами и женщинами в политических правах. Это же право утверждалось в конституциях 1970 и 1972 годов (ст. 8): «Мужчины и женщины равны в пользовании политическими правами. Каждый гражданин, мужчина или женщина, имеет право голоса, если он достиг совершеннолетия, и пользуется своими гражданскими и политическими правами». Статья 9 гарантировала свободу мнения, свободу собраний, создания ассоциаций, право вступления в профсоюзы и политические партии для всех граждан. Данное право могло ограничиваться лишь в соответствии с законом. Также всем гражданам предоставлялся ряд иных личных, общественных и политических прав.

В 1996 году реформы затронули избирательное законодательство. Закон «Об избирательном кодексе» 1997 года предусматривал что избиратели — это марокканцы (мужчины и женщины), достигшие возраста 20 лет и располагающие всеми гражданскими и политическими правами. В соответствии с данным законом женщины получили как активное, так и пассивное избирательное право наравне с мужчинами.

Конституция Марокко 2011 года не стала исключением, она также утверждала равенство между всеми гражданами страны (ст. 6). В той же статье говорилось, что общественные власти работают над предоставлением возможностей эффективного вовлечения мужчин и женщин, равенства между ними, политического участия, а также участия в экономической, культурной и социальной сферах. В статье 19 конституции 2011 года закреплено, что мужчины и женщины имеют равные права (гражданские, общественные, политические, экономические, социальные, культурные) и свободы. В той же главе говорится о том, что государство должно реализовать принцип равенства между мужчинами и женщинами.

Конституция гарантирует свободу создания политических партий, собраний и мирных демонстраций.

В 2011 году в рамках реализации реформ парламент и король одобрили снятие последних оговорок с Конвенции ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. 20 мая того же года Демократическая ассоциация женщин Марокко и другие группы по правам женщин провели семинар по вопросам прав женщин и демократического перехода в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. В данном мероприятии приняли участие министр по делам женщин, представители международной организации «ООН-Женщины», ряд транснациональных женских ассоциаций и иных международных организаций[60].

Женщины получили доступ к государственным должностям в Марокко достаточно поздно. Впервые они заняли высокие государственные должности в 1979 году в результате масштабных перестановок в правительстве (4 женщины заняли должности госсекретарей). После этого представительство женщин продолжало оставаться ограниченным, они работали преимущественно в министерствах по социальным вопросам. Основные министерства, называемые суверенными, оставались далекими от женского представительства.

С первых парламентских выборов в Марокко в 1963 году женщины выдвигали свои кандидатуры, однако результаты были слабыми. На первых выборах из 690 кандидатов была 1 женщина, на выборах 1970 года также 1 женщина, в 1977 году — 8 женщин из 908 кандидатов. В 1984 году число женщин кандидатов достигло 16 из 1366, но ни одна из них не выиграла[61].

В период с 1976 по 1997 год политическое присутствие женщин было крайне малочисленным: в парламент в 1976 году баллотировались 8 женщин, ни одна из которых не прошла. На выборах 1983 года

[60] Moghadam V.M. Op. Cit. P. 102.

[61] Бенхиляль М. Политическое участие женщин в Марокко. Препятствия и пути их преодоления // Арабский журнал политологических исследований. 2011. 29. С. 129.

баллотировались 33 женщины из 2072 кандидатов (1,6%), из которых прошли 2[62]. На выборах 25 июня 1993 года впервые в истории страны в парламент прошли 2 женщины, как и в 1997 году, когда баллотировались 68 женщин.

В 2002 году правительство Марокко приняло курс реформ, направленных на расширение политического участия женщин. Основной мерой данного курса стало введение системы квот. В преддверии выборов 27 сентября 2002 года был сформирован Национальный координационный комитет в составе 9 партий различной идеологической направленности с целью обеспечить большее участие женщин в процессе принятия политических решений. Изучался опыт государств, которым удалось это успешно реализовать. Звучали требования выделить долю в 20 процентов мест для женщин в парламенте. Правительство включило это условие в Избирательный кодекс, однако снизив долю до 10 процентов.

Выборы прошли при участии 26 партий, число кандидатов составило 5873 человек, из них 697 женщин в избирательном списке для женщин и 226 женщин в местных списках (итого 15% кандидатов по всем спискам), что на тот момент стало рекордным показателем баллотирования женщин-кандидатов на выборах в Марокко. По итогам выборов 2002 года 35 женщин прошли в парламент, Марокко вошло в число стран с явным присутствием женщин в избираемых советах, оказавшись на первом месте среди арабских стран по данному показателю.

По итогам внедрения данной системы произошло значительное увеличение числа кандидатов-женщин как на национальном, так и муниципальном уровнях. Местная и международная пресса, а также международный межпарламентский союз высоко оценили данную динамику.

---

[62] Хоршид С. Дж. Политическое участие марокканских женщин: препятствия и пути решения // Академический журнал правовых и политических исследований. 03 (02). 24.10.2019. С. 19.

На выборах 2007 года число избранных женщин снизилось до 34; по местным спискам выиграли 4 женщины (от партий Истикляль, Социалистический союз народных сил, Народное движение и независимый кандидат). На муниципальных выборах 2009 года была применена система квот в размере 12 процентов, что привело к представленности женщин в 12,38 процента (победа 3428 женщин). После выборов 2009 года было объявлено о начале новой эпохи женщин в Марокко. Нужно сказать, что регион Ближнего Востока и Северной Африки считается одним из наиболее слабых регионов мира с точки зрения политического участия женщин. И многие исследователи приводили марокканский опыт в качестве уникального и выдающегося примера в этом отношении.

После «арабской весны» 2011 года в Марокко была осуществлена конституционная реформа, в частности, корректировкам подверглась статья 19 конституции, которая ранее утверждала священный характер фигуры короля. В новой редакции эта формулировка была заменена на утверждение принципа равенства между мужчинами и женщинами. Государство берет на себя обязательства по исполнению и внедрению данного принципа. Однако в действительности осуществление данного конституционного положения столкнулось с рядом проблем. Во-первых, снижение представительства женщин в местных муниципальных советах. Во-вторых, сложности в получении парламентских мандатов, представляя различные избирательные округа (а не единый список кандидатов).

Что касается участия женщин в работе правительства, то 1997 год стал важной вехой в этом отношении. Впервые было назначено 4 женщины-госсекретаря в составе 30 членов правительства. Однако в правительстве 1998 года было всего 2 женщины-госсекретаря.

В 2000 году изменения в правительстве привели к назначению первой женщины-министра в истории Марокко. В правительстве И. Жетту в 2002 году также была назначена 1 женщина-министр и 2 женщины-госсекретаря. В правительство, сформированное после выборов 2007 года, вошли 7 женщин-министров, в правительство 2011 года лишь 1 женщина-министр. Органический закон № 065.13

об организации и управлении работой правительства не предусматривал принцип паритета. В 2021 году была предпринята попытка улучшить ситуацию в данной сфере назначением 7 министров-женщин, в том числе 1 министра-делегата.

Участие женщин в партийной деятельности также является одним из важных показателей политического участия. Со времени французского протектората функционал женских организаций был связан с партийной деятельностью, однако женщины не были представлены в руководящих партийных органах. Даже в конце XX века ни одной женщине в Марокко не удавалось встать во главе политической партии. Так, в Истикляль ни одна женщина не занимала руководящую должность, однако в 1982 году исполнительный комитет съезда партии включил 2 женщин; в 1998 году данный показатель увеличился до 3 женщин. В других партиях наблюдалась схожая ситуация.

Для преодоления этого положения дел, на основании предложений Национального координационного комитета, женщины, представляющие 10 партий, добились усиления позиций женского представительства внутри руководящих партийных структур, когда некоторые партии решили применить принцип квотирования. Истикляль и Социалистический союз народных сил выделили 20 процентов мест для женщин в высших структурах, Национальное объединение независимых — 5 процентов, остальные партии выделили меньшие доли.

Партия Национальное объединение независимых, которая в настоящий момент возглавляет правительство, представляет собой один из наиболее ярких примеров предоставления равных возможностей мужчинам и женщинам как с точки зрения списков избирателей, так и относительно распределения ключевых внутрипартийных позиций. Партия справедливости и развития, которая возглавляла правительство на протяжении двух сроков подряд с 2011 по 2021 год, также назначала женщин и продвигала их. Объединенная социалистическая партия функционирует под руководством генерального секретаря-женщины, которая

стала первой женщиной на посту генерального секретаря партии в Марокко и первой женщиной, представлявшей свою партию в парламенте по системе квот.

Несмотря на реформы и долгие годы работы с целью улучшения представительства женщин, на последних парламентских выборах 2021 года им удалось получить менее трети депутатских мандатов. В целом, основное препятствие заключается в традиционном характере общества.

С 2011 года число мест в парламенте, выделенных для женщин и молодежи, возросло до 90 (60 мест для женщин и 30 мест для молодежи в возрасте до 45 лет); в итоге женщины получили 67 мест (16,7%). В 2016 году 30 мест были выделены для молодежи и 60 для женщин. В итоге женщины получили 81 место из 395 (20,51%) в нижней палате парламента. В верхней палате по-прежнему доминировали кандидаты-мужчины (100% в 2015 г.); в комитетах этого совета женщины составили 10,6 процента по сравнению с 89,4 процента депутатов-мужчин.

В 2021 году для женщин была выделена квота в размере 90 мандатов по местным избирательным спискам; в итоге женщины получили 96 кресел в Палате депутатов. В Палате советников женщины смогли получить 14 мест из 120 (12%). Однако система квот имеет некоторые ограничения. Органический закон № 04.21, корректирующий и дополняющий Органический закон № 27.11, увеличивает квоту, выделенную для женщин, на 50 процентов. Данный закон позволяет женщинам подавать свои кандидатуры по региональным спискам, для которых выделено в совокупности 90 мандатов, вместо баллотирования по местным спискам, которые давали лишь 60 мест. Однако в то же время в законе особо оговорено, что женщины, которые ранее уже баллотировались по местным муниципальным спискам, не могут выдвигаться теперь по региональным спискам. Помимо этого, женщины, которые баллотируются по квоте (по региональным спискам), не могут воспользоваться данной возможностью повторно. Им необходимо баллотироваться уже по муниципальным спискам, что является более трудноосуществимой задачей.

Таким образом, женщины-депутаты, которые накопили опыт работы и парламентской борьбы, вынуждены повторно выдвигаться на местных выборах в условиях непростой конкуренции с кандидатами мужчинами. Количество женщин в списках кандидатов на региональном уровне ограничено, что препятствует оптимальному использованию накопленного ими политического опыта. Заявленный принцип обновления политической элиты имеет свои недостатки, поскольку не позволяет использовать накопленный опыт и тем самым проявить в полной мере профессионализм государственных парламентских деятелей.

Что касается представительства женщин на местном уровне, Органический закон № 06.21, корректирующий и дополняющий Закон № 59.11 «Об избрании депутатов местных советов», поддерживает представительство женщин, выделяя им треть мест в региональных советах. Также закон никак не ограничивает баллотирование женщин в оставшиеся две трети советов наравне с мужчинами. Что касается муниципальных советов, то в Органическом законе № 34.15, впоследствии измененном Органическим законом № 06.21, было указано, что для женщин зарезервировано фиксированное количество мест (ст. 128-бис): от 4 мест в случае выборов по мажоритарной системе, от 6 до 8 мест для пропорциональных выборов, в зависимости от размеров муниципалитета, и от 4 мест для выборов по округам в крупных городах.

Эти квоты на муниципальном уровне хотя и были немного увеличены перед выборами 2021 года, способствовали лишь ограниченному представительству женщин в муниципальных советах, которое достигло 27 процентов после муниципальных выборов 2021 года. Представительство женщин в региональных советах было улучшено статьей 76 Органического закона № 34.15, которая установила отдельный избирательный округ, выделяющий треть мест женщинам (при этом женщины имели право баллотироваться на оставшиеся места).

Данные квоты, подтвержденные Органическим законом № 06.21 и уже реализованные на предыдущих региональных выборах 2015 года,

внесли значительный вклад в увеличение представительства женщин в региональном правительстве (38%). Первая женщина в этом отдельном списке становится заместителем руководителя партийного или коалиционного списка и получает те же роли и права, что и руководитель смешанного списка (который может быть как мужчиной, так и женщиной).

Что касается иных законов, связанных с избирательным процессом, Органический закон № 05.21, который корректирует и дополняет Закон № 28.11 «О Палате советников», а также Закон № 07.21, корректирующий и дополняющий Закон № 29.11 «О политических партиях», не затрагивают проблему представительства женщин. Органический закон «О политических партиях» № 29.11 содержал положения о выделении трети партийного аппарата женщинам на национальном и региональном уровнях с целью достижения принципа паритета между мужчинами и женщинами, однако не все политические партии выполнили данное требование.

Закон № 10.21 также содержал положения, направленные на укрепление положения женщин. В статье 132-бис говорится, что, по условиям нормативного текста, женщинам должна быть предоставлена поддержка для укрепления представительских возможностей в случае всеобщих выборов в местные советы, в законодательные органы и в профессиональные палаты. Она должна выражаться путем создания Фонда поддержки и поощрения представительства женщин. В 2025 году Министерство внутренних дел объявило об открытии приема заявок на проекты в рамках работы данного фонда.

На выборах 2021 года женщины составили 54 процента избирателей. По результатам выборов женщины составили 24 процента депутатов парламента и 38,5 процента депутатов региональных советов, а также 26,64 процента членов советов муниципалитетов и 7,7 процента членов профессиональных палат. В крупных городах, таких как Рабат, Касабланка и Марракеш, муниципальные советы позднее избрали мэрами женщин. Еще несколько сельских коммунальных советов также избрали женщин председателями.

Кроме того, женщина возглавила один из регионов страны (Гельмим-Вади Нун), она же была избрана президентом Ассоциации председателей региональных советов страны.

Политическое участие женщин в Марокко характеризуется определенной двойственностью. При значительном представительстве в ассоциациях гражданского общества (60%) показатели неграмотных женщин по-прежнему чрезвычайно высоки, не только в сельской местности (75% неграмотных и лишь 47% девочек зарегистрированы в школах), но и в городах (23% неграмотных и 83% девочек зарегистрированы в школах), в то время как в начале 1990-х годов число грамотных женщин составляло 32 процента, в сельской местности — 13 процентов[63].

С момента восшествия на престол Мухаммеда VI были достигнуты заметные успехи в области представленности женщин в политических структурах (после 1% в Палате депутатов в 1995 г.). На высших должностях наблюдается присутствие женщин-руководителей в культурной и социальной сфере. Женщины добились качественного прогресса на уровне обеих палат парламента и местных органов власти. Однако их присутствие в правительстве и Конституционном суде остается слабым из-за ряда ограничений, которые по-прежнему мешают женщинам получать доступ к этим институтам на равных основаниях с мужчинами. Несмотря на законы, сыгравшие позитивную роль в расширении политических прав и возможностей женщин и увеличении числа мест, выделенных им в Палате депутатов, их представительство попрежнему отсутствует в нескольких важнейших конституционных институтах. Это обусловлено, с одной стороны, традиционной общественно-политической культурой, а с другой — конституционными и правовыми текстами, которые не получают полной реализации. Немногие партии поощряют продвижение кандидатов-женщин в высшие институты власти, в частности, на уровне правительства и Конституционного суда, а также на должности спикеров двух

[63] Сергеев М.С. История стран Востока. XX век. Москва: ИВ РАН, 2001. С. 194.

палат парламента и генеральных секретарей политических партий, в которых процент женщин-руководителей остается очень низким.

§ 3. Система высших органов государственной власти

Законодательная власть: парламент

Статьи 60–86 главы 4 конституции 2011 года посвящены законодательной власти, которую осуществляет двухпалатный парламент, в составе Палаты депутатов и Палаты советников. Конституционно предусмотрено лишение мандата любого из депутатов обеих палат парламента, отказавшегося от принадлежности к политической партии или парламентской группе, от которой он баллотировался на выборах. Конституционный суд на основании заявления главы соответствующей палаты объявляет о вакантной должности в соответствии с положениями Внутреннего регламента палаты, в которых определяются сроки и порядок передачи вышеуказанного заявления. Члены Палаты депутатов избираются путем всеобщего прямого голосования на 5 лет. Органический закон определяет число депутатов, порядок их избрания, правила распределения избирательных округов, критерии соответствия депутатской должности, случаи несовместимости должностей, правила ограничения количества мандатов, решение избирательных споров.

Что касается Палаты советников (верхней палаты парламента), по конституции 2011 года она состоит минимум из 90 и максимум из 120 депутатов, которые избираются всеобщим непрямым голосованием на 6 лет, следующим образом: три пятых состава депутатов представляют территориальные советы регионов, пропорционально численности населения в них. Регионы должны быть представлены на справедливой основе. На уровне каждого региона избирается региональный совет, которому выделяется треть мест. Оставшиеся две трети избираются жителями региона из числа членов муниципальных советов, советов префектур и провинций. Две пятых депутатов избираются: а) в каждом регионе коллегиями избирателей, состоящими из выборных представителей профессиональных палат

и наиболее репрезентативных профессиональных организаций работодателей; б) на общенациональном уровне избирательной коллегией, состоящей из представителей трудящихся. Верхней палате парламента был посвящен принятый в 2011 году Органический закон № 28.11 «О Палате советников»[64]. Данный Органический закон определял число депутатов, систему их избрания, число депутатов, избираемых от каждой избирательной коллегии, распределение мест между регионами, критерии избрания, случаи несовместимости должностей, правила ограничения количества мандатов и решения избирательных споров.

Статья 1 вышеуказанного закона гласит, что Палата советников состоит из 120 членов, избираемых в соответствии со следующими правилами и процедурами:

– 72 члена, представляющих территориальные советы, избираются на региональном уровне;

– 20 членов избираются в каждом регионе единой избирательной коллегией, состоящей из выборных представителей профессиональных палат, существующих в соответствующем регионе (сельскохозяйственной, торговой, палатой промышленности и услуг, палатами традиционных ремесел и морского рыболовства);

– 8 членов избираются в каждом регионе избирательной коллегией, состоящей из выборных представителей наиболее репрезентативных профессиональных организаций работодателей;

– 20 членов избираются на общенациональном уровне избирательной коллегией, состоящей из представителей трудящихся.

Выборы членов Палаты советников проводятся по многомандатным округам по пропорциональной системе, по правилу наибольшего остатка, без панаширования или преференциального голосования. Однако выборы проводятся по одномандатным округам по мажоритарной системе относительного большинства в один тур

[64] Органический закон № 28.11 «О Палате советников», утвержденный Королевским указом № 1.11.172 от 21 ноября 2011 г. Официальный вестник Королевства Марокко № 5997-бис от 22.11.2011.

в случае, если должен быть избран только один советник в рамках определенной коллегии выборщиков (ст. 3).

В 2021 году был принят Органический закон № 05.21, вносивший изменения в ряд статей Органического закона № 28.11. Изменения касались случаев освобождения депутатов от должности, несовместимости должностей, порядка подачи заявлений о выдвижении кандидатуры и прочего. Была полностью изменена глава 11 «Финансирование избирательных кампаний кандидатов» (ст. 94–97).

Депутаты парламента не могут подвергаться преследованию, розыску, задержанию или аресту по причине выражения мнения или голосования при выполнении парламентских функций; исключением является политическая позиция, направленная против монархической системы, исламской религии или содержащая неуважительное отношение к монарху (ст. 64).

Парламент проводит заседания в ходе двух сессий в году. Король председательствует на открытии первой сессии, которая начинается во вторую пятницу октября. Вторая сессия открывается во вторую пятницу апреля. Если заседания парламента продолжаются на протяжении, как минимум, четырех месяцев на каждой из сессий, об их завершении может быть объявлено путем публикации указа[65]. Парламент может собраться на внеочередную сессию либо по указу, либо по требованию одной трети членов Палаты депутатов или большинства членов Палаты советников. Внеочередная сессия парламента проводится на основе определенной повестки дня, после исчерпания которой сессия закрывается.

Заседания палат парламента являются публичными. Протоколы дискуссий и дебатов публикуются в Официальном вестнике парламента. Каждая из палат парламента может проводить закрытые заседания по запросу главы правительства или двух третей членов палаты. Заседания парламентских комитетов являются закрытыми. Случаи и правила проведения открытых заседаний определяются Внутренним регламентом. Совместные заседания обеих палат

[65] Статья 65 Конституции 2011 г.

проводятся в следующих случаях: открытие королем законодательной сессии во вторую пятницу октября и заслушивание королевского обращения к парламенту; одобрение пересмотра конституции (как определено в ст. 174); заслушивание заявлений главы правительства; представление законопроекта о государственном бюджете; заслушивание выступлений глав иностранных государств и правительств. Глава правительства может также запросить от глав двух палат провести совместные заседания для заслушивания информации по вопросам общенационального значения. Совместные заседания проводятся под председательством спикера Палаты депутатов. Внутренние регламенты обеих палат определяют процедуры и правила проведения этих заседаний. Помимо этого, постоянные комитеты парламента могут проводить совместные заседания для заслушивания информации по вопросам общенационального значения в соответствии с правилами, изложенными во внутренних регламентах обеих палат (ст. 68).

В дополнение к постоянным комитетам по инициативе короля или по запросу одной трети членов Палаты депутатов или Палаты советников в каждой из палат могут быть созданы парламентские комиссии по расследованию и установлению фактов. Данные комиссии собирают информацию, касающуюся определенного запроса, управления государственными учреждениями и предприятиями, и представляют свои выводы в соответствующую Палату. Комиссии по расследованию являются временными. Их деятельность заканчивается с момента подачи их отчета в бюро соответствующей Палаты и, при необходимости, с момента передачи дела в суд председателем соответствующей Палаты. Соответствующая Палата назначает открытое заседание для обсуждения отчетов комиссий по расследованию и установлению фактов. Порядок работы данных комиссий определяется органическим законом (ст. 67).

Полномочия законодательной власти

Законодательная власть осуществляется парламентом. Он голосует по поводу законов, контролирует работу правительства,

устанавливает общий политический курс. На основании уполномочивающего законодательного акта правительство может получить право в ограниченный период времени и для определенной цели принимать меры, которые обычно являются компетенцией законодательной власти. Данные меры оформляются в виде указов, которые вступают в силу непосредственно после публикации. По истечении срока, определенного законодательным актом, необходимо предоставление данных указов в парламент для одобрения. Уполномочивающий законодательный акт утрачивает юридическую силу в случае роспуска одной или обеих палат парламента (ст. 70).

К сфере полномочий законодательной власти относится широкий круг вопросов:

1. основные конституционно предусмотренные права и свободы, семейный и гражданский статус, принципы и правила системы здравоохранения, порядок работы аудиовизуальных СМИ и прессы во всех формах, амнистия, национальность и условия проживания иностранцев;

2. определение правонарушений и мер их пресечения, судебные структуры и создание новых категорий юрисдикций, гражданский и уголовный кодекс, гражданское и уголовное судопроизводство, общий устав гражданской службы, основные гарантии для государственных и военных служащих, статус служб и органов поддержания правопорядка;

3. система территориальных единиц и принципы распределения территориальных округов, избирательная система в территориальных единицах и принципы распределения избирательных округов;

4. налоговая политика и система налогообложения, назначение и порядок сбора налогов, юридический порядок выпуска валюты и статус Центробанка, порядок работы таможенных служб, порядок гражданских и коммерческих обязательств, прав компаний и кооперативов, авторские права, права собственности на государственную, частную и коллективную недвижимость;

5. система транспорта, трудовые отношения, социальная защита, производственные травмы и профессиональные заболевания,

банковская система и страховые компании, информационные и коммуникационные технологии, реконструкция и благоустройство территории;

6. правила по охране окружающей среды, природных ресурсов и непрерывного развития, порядок распоряжения водными, лесными, рыбными ресурсами;

7. определение направлений и общей организации сферы образования, научных исследований и профессионального образования, создание государственных организаций и иных юридических лиц публичного права, национализация предприятий и порядок приватизации.

Помимо вышеперечисленного, парламент располагает полномочиями голосования по законопроектам, разработанным для реализации основных целей государства в экономической, социальной, экологической и культурной областях (ст. 71).

В конституции 2011 года особо оговаривалось положение и гарантировались права парламентской оппозиции, с тем чтобы она осуществляла активное и полноценное участие в парламентской деятельности и политической жизни, в целом. Статьей 10 предусматривались следующие права:

1. свобода мнения, его выражения и собраний, доля эфирного времени в общественных СМИ, возможность получения государственного финансирования в соответствии с требованиями законодательства;

2. эффективное участие в разработке законодательства, в особенности путем включения предложений законопроектов в повестку дня обеих палат парламента;

3. эффективное участие в контроле над работой правительства, в особенности путем вынесения резолюции порицания, направления запросов и устных вопросов правительству и депутатским комитетам по парламентским запросам, право на выдвижение кандидатов в члены Конституционного суда;

4. надлежащее представительство во внутренней деятельности обеих палат парламента, председательство в законодательном

комитете Палаты депутатов, предоставление необходимых средств для осуществления институциональных функций;

5. участие в парламентской дипломатии, защита национальных вопросов и основных государственных интересов;

6. участие в повышении осведомленности граждан и их представленности посредством политических партий;

7. выполнение полномочий на основе демократической сменяемости [власти] на местном, региональном и национальном уровне в соответствии с положениями конституции.

Группы оппозиции должны вносить эффективный и конструктивный вклад в работу парламента, порядок осуществления данных прав и обязанностей определяется органическими законами и положениями Внутреннего регламента каждой из палат парламента.

Каждая из палат должна разработать Внутренний регламент и утвердить его путем голосования. Соблюдение регламента должно начаться после того, как Конституционный суд объявит о его соответствии конституционным положениям. При разработке регламента обе палаты парламента обязаны принять во внимание необходимость согласованного взаимодействия между ними, что призвано обеспечить эффективность парламентской деятельности. Во Внутреннем регламенте должны быть указаны правила членства, состава и работы парламентских групп и избирательных округов, а также особые права, предоставляемые оппозиционным группам; обязательства эффективного участия членов в работе комитетов и пленарных заседаний, включая санкции, применяемые за отсутствие на заседаниях; количество, цели и организационную структуру постоянных комитетов, сохранение права председательства в одном или двух из этих комитетов за оппозицией (ст. 69).

Исполнительная власть: правительство

Глава 5 конституции 2011 года посвящена составу и полномочиям правительства (ст. 87–94). Помимо главы правительства и министров, в его состав могут входить государственные секретари. Органический закон определяет правила организации работы

правительства и юридический статус его членов. Также в законе определяются случаи несовместимости с правительственной должностью, правила ограничения занятия нескольких должностей и прочее.

После назначения королем членов правительства, главе правительства необходимо представить правительственную программу обеим палатам парламента в ходе совместного заседания. Программа должна охватывать основные направления работы правительства в различных сферах национального развития, особенно в областях экономической, социальной, экологической, культурной и внешней политики. Программа подлежит обсуждению в каждой из палат парламента, после чего следует голосование в Палате депутатов. Правительство приводится к присяге после выражения доверия Палаты представителей в форме голосования абсолютного большинства членов, составляющих указанную палату, в поддержку программы правительства (ст. 88).

Правительство осуществляет исполнительную власть и под руководством премьер-министра реализует свою программу, обеспечивает исполнение законов, управляет администрацией, контролирует деятельность государственных предприятий и учреждений. Глава правительства осуществляет распорядительные полномочия и имеет право делегировать часть своих полномочий министрам, его постановления скрепляются подписями министров, ответственных за их исполнение (ст. 89–90). Глава правительства назначает служащих в государственные структуры на руководящие должности в государственных учреждениях и предприятиях и может делегировать это полномочие.

Правительственный совет под руководством главы правительства рассматривает и обсуждает следующие вопросы: общая политика государства до ее представления в Совет министров; общественная политика; отраслевая политика; подотчетность правительства Палате депутатов; актуальные проблемы, связанные с правами человека и общественным порядком; законопроекты, включая проект закона о бюджете, до их представления в бюро Палаты депутатов;

указы-законы; проекты регулирующих указов; проекты указов, упомянутых в статьях 65, 66 и 70 конституции; международные договоры и соглашения до их передачи в Совет министров; назначение генеральных секретарей, директоров центральных управлений в государственных структурах, ректоров университетов и деканов, директоров школ и вузов. Органический закон может дополнить список должностей, на которые назначает Правительственный совет, и определить принципы и критерии назначения на эти должности, включая принципы равных возможностей, заслуг, компетентности и прозрачности. Главе правительства необходимо информировать короля о выводах и заключениях по итогам обсуждений Правительственного совета (ст. 92).

Министры несут ответственность в своих секторах и в рамках правительственной солидарности за реализацию правительственной политики; выполняют задачи, возложенные на них главой правительства, и отчитываются по этим задачам перед Правительственным советом. Часть своих обязанностей они могут делегировать государственным секретарям (ст. 93). Члены правительства несут уголовную ответственность перед судами королевства за преступления и правонарушения, совершенные при исполнении своих обязанностей. Закон определяет порядок, касающийся этой ответственности.

Взаимодействие между ветвями власти

Порядок взаимодействия между ветвями власти освещается в главе 6 конституции 2011 года.

Взаимодействие между королем и законодательной властью

Король имеет право потребовать от любой из палат парламента осуществления повторного чтения любого законопроекта. Данное требование, представленное в форме послания, не может быть отклонено. После консультаций с председателем Конституционного суда и уведомления главы правительства и спикеров обеих палат

король имеет право распустить путем издания указа как одну, так и обе палаты (ст. 95–96).

Избрание нового парламента или палаты должно произойти в срок не более двух месяцев после роспуска. В случае роспуска одной из палат, роспуск вновь созданной палаты допускается не ранее чем через год после ее избрания, кроме того случая, когда невозможно обеспечить большинство, необходимое для формирования нового правительства (ст. 97–98). Решение об объявлении войны принимается в Совете министров после уведомления парламента королем (ст. 99).

Взаимодействие между законодательной и исполнительной властью

В каждой палате одно заседание в неделю предназначено для рассмотрения вопросов членов данной палаты и ответов на них правительства. Правительству необходимо дать ответ на вопрос в течение 12 дней с даты поступления вопроса. Глава правительства отвечает на вопросы, касающиеся общей политики. Для них предназначено 1 заседание в месяц. Ответы необходимо направить в соответствующую палату в течение 30 дней с даты их подачи Главе правительства (ст. 100), который направляет парламенту отчет о ходе работы правительства либо по собственной инициативе, либо по запросу одной трети членов Палаты депутатов или большинства членов Палаты советников. Парламент ежегодно проводит заседание для обсуждения и оценки государственной политики. Соответствующие комитеты в каждой из палат могут потребовать заслушать глав правительственных департаментов, государственных учреждений и предприятий в присутствии соответствующих министров (ст. 101–102).

Премьер-министр может поставить сохранение полномочий правительства в зависимость от вынесения вотума доверия Палаты депутатов в отношении заявления, которое он делает по вопросу общей политики, или в отношении законопроекта, одобрения которого он добивается. Для отказа в вотуме доверия или отклонения

законопроекта необходимо согласие абсолютного большинства членов Палаты депутатов. Голосование может состояться только через три полных дня после вынесения вопроса о вотуме доверия. Отказ в вынесении вотума доверия влечет за собой коллективную отставку правительства (ст. 103).

Глава правительства имеет право инициировать роспуск Палаты депутатов путем указа, выпущенного Советом министров после консультаций с королем, спикером Палаты и председателем Конституционного суда. Для этого премьер-министру необходимо представить Палате депутатов заявление, в котором излагаются причины и цели данного решения (ст. 104).

Палата депутатов может выступить против продолжения работы правительства, проголосовав за вынесение резолюции порицания. Данная резолюция допустима только в том случае, если ее подпишет, как минимум, одна пятая депутатов Палаты. Резолюция порицания одобряется Палатой депутатов только в том случае, если за нее проголосовало абсолютное большинство ее депутатов. Голосование может состояться только через 3 полных дня после предложения о вынесении резолюции. Текст резолюции немедленно направляется спикером Палаты советников Главе правительства, которому необходимо в течение 6 дней представить ответ правительства, после чего следует обсуждение без голосования (ст. 106). Одобрение резолюции порицания приводит к коллективной отставке правительства. Повторное вынесение резолюции порицания не допускается в течение 1 года.

§ 4. Трансформация избирательной системы

Избирательная система в Марокко после получения независимости в 1956 году была предметом дискуссий между властями и политическими партиями, ввиду того, что Министерству внутренних дел (МВД) принадлежали полномочия по контролю за выборами и по разработке и внедрению избирательного законодательства. Первый закон о всеобщих выборах в Марокко вступил в действие

в 1959 году, то есть, за 3 года до принятия первой конституции. Закон устанавливал юридическую основу для муниципальных выборов 1960 года и мониторинга избирательного процесса, а также вводил принцип всеобщего избирательного права. В конце 1950-х — начале 1960-х годов были приняты законы о профессиональных палатах (торговли и современной промышленности, сельскохозяйственной палаты, традиционных ремесел), которые позднее были изменены[66]. В 1960 году был утвержден Закон о городских и сельских советах, измененный в 1976 году. В 1977 году вступил в силу новый Закон о всеобщих выборах, в котором была учтена некоторая часть требований оппозиции[67]. С момента обретения независимости до начала 2000-х годов применялась мажоритарная система голосования по одномандатным округам в один тур.

Закон № 9.97 «Об избирательном кодексе» был принят в рамках конституционной реформы 1996 года. Как говорилось в преамбуле, он был направлен на регулирование и актуализацию положений, касающихся списков избирателей, организации референдума, выборов членов региональных советов, советов префектур и провинций, коммун, а также членов профессиональных палат. Закон содержит как общие положения, так и частные для каждого из вышеперечисленных разделов. Он направлен на формирование единой и современной законодательной базы, которая сводит воедино различные законодательные акты, принятые в различные периоды, некоторые — в начале периода независимости[68].

Закон является весьма обширным и детализированным, состоит из 301 статьи, охватывая значительную часть избирательного процесса. Комплексный характер закона позволил заложить основы для развития избирательного права на годы и десятилетия вперед.

---

[66] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 2.

[67] Эрак Л.П. Сравнительная характеристика избирательных систем и избирательного права Иорданского Хашимитского Королевства и Королевства Марокко: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 83.

[68] Преамбула Закона о выборах № 9.97. Официальный вестник Марокко № 4470 от 03.04.1997.

В него впоследствии вносились изменения, но это были именно корректировки, касающиеся актуализации отдельных статей, а не принятие нового законодательства. В Законе уделялось большое внимание муниципальным выборам различных видов, а также выборам в профессиональные палаты (сельскохозяйственную, рыболовную, торгово-промышленную). Был детализирован порядок разработки и пересмотра общих и специальных списков избирателей. Подробно рассмотрены избирательные правонарушения и наказания за них, которые ранжировались от штрафа в размере от 1000 дирхамов[69] до 5000 дирхамов, тюремного заключения на срок от 6 месяцев до 1 года и штрафа в размере от 10 000 дирхамов до 20 000 дирхамов (ст. 96–97, 100–102).

Был установлен порядок решения избирательных споров, критерии выдвижения кандидатур и препятствия для этого. Прописан порядок оформления документации, протоколов и прочего. Использование аудиовизуальных СМИ впервые выводилось на законодательный уровень. Также в Законе было уделено внимание расходам на избирательную кампанию кандидатов. Указано, что кандидаты на всеобщих, местных и законодательных выборах должны придерживаться предельного размера расходов на избирательную кампанию, установленного указом, изданным по предложению министра внутренних дел, министра юстиции и министра финансов (ст. 289). Исходя из данного Закона, становилась очевидной ведущая роль МВД и его административных структур и подкомитетов в том, что касалось контроля и организации избирательного процесса. Отдельный независимый избирательный комитет не предусматривался.

Данный избирательный закон подвергся изменениям в 2002 и 2006 годах. С 2002 года начала использоваться система пропорционального представительства с применением метода наибольших

[69] По состоянию на 12 сентября 2025 г. 1 MAD = 9,52 RUB и 1 RUB (руб.) = 0,1051 MAD.

остатков в соответствии с Органическим законом № 06.02[70]. Изменение было поддержано далеко не всеми партиями. Система пропорционального голосования несла в себе как достоинства, так и ряд недостатков. Такой важный вопрос, как избирательный порог, который было необходимо преодолеть партиям для того, чтобы быть избранными в парламент, также остро стоял на повестке дня и был предметом споров. До 2002 года он составлял 5 процентов, в 2002 году был снижен до 3 процентов, в 2007 и 2011 годах был повышен до 6 процентов, в 2016 году вновь снижен до 3 процентов, в 2021 году отменен.

Закон № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний» был принят в 2011 году и стал новым этапом преобразований в сфере электорального законодательства. Он состоит из 136 статей. Статья 2 предусматривает, что регистрация в общих избирательных списках является обязательной. Значительная роль в организации избирательных процессов по-прежнему принадлежит административному комитету.

Инициатива по дальнейшей трансформации избирательной системы Марокко связана с действиями трех оппозиционных партий (Истикляль, Партия аутентичности и современности и Партия прогресса и социализма), которые в 2020 году направили властям ***«Меморандум оппозиционных партий относительно политических и избирательных реформ»***[71]. Свои требования изменений в избирательной сфере оппозиционеры объясняли изменившимися условиями в «новой политической реальности». Эти новые условия требовали реализации политических и институциональных

[70] Статья 1 Органического закона № 06.02, изменяющего и дополняющего Органический закон № 31.97 «О Палате депутатов», утвержденного Королевским указом № 1.02.187 от 03.07.2002. Официальный вестник Королевства Марокко № 5018 от 04.07.2002.

[71] Меморандум оппозиционных партий относительно политических и избирательных реформ // Официальный сайт партии Истикляль. 22.07.2020. URL: https://www.istiqlal.info/ (дата обращения: 15.05.2025).

реформ, укрепления конституционной роли политических партий, пересмотра законодательства, регулирующего деятельность партий, пересмотра отношений между государственными СМИ и партиями на основе открытости различным тенденциям и мнениям. Политическим партиям было необходимо, с точки зрения авторов меморандума, реабилитировать свои организационные структуры, поощрять присутствие молодежи и женщин.

В избирательной сфере меморандумом предлагались нижеследующие изменения.

1. Создание Национальной избирательной комиссии (НИК) с целью координации и контроля над выборами. Состав данной комиссии должен быть смешанным, включая как членов партий и профсоюзов, представленных в парламенте, так и представителей правительства и судебной системы (представитель судебной системы должен стать председателем, а правительству надлежит отвечать за административное управление выборами). НИК должна получить полномочия по консультациям, подготовке и мониторингу выборов и иметь представительства на уровне каждого региона или префектуры.

2. При распределении избирательных округов:

– принятие подхода, предполагающего коллективное участие и обсуждение проектов по созданию избирательных округов и представление их Национальной избирательной комиссии и региональным комитетам;

– необходимость учета особенностей новых городских центров при территориальном делении и создании избирательных округов;

– объединение некоторых тесно связанных и однородных территориальных общин.

3. В избирательной системе:

– сохранение двойной системы голосования (по одномандатным/многомандатным округам на муниципальных выборах); при этом выборы по многомандатным округам проходят в общинах с численностью населения более 50 000 человек и в общинах с меньшей численностью населения при условии, что на их территории

находится центр префектуры, в остальных общинах голосование должно происходить по одномандатным округам;

– уделение внимания расширению политического участия женщин и молодых кандидатов (как мужчин, так и женщин) путем принятия для них региональных списков вместо общенационального списка; законодательное закрепление представительства женщин в советах префектур и провинций, а также в профессиональных палатах;

– обеспечение представительства зарубежной марокканской диаспоры.

4. В области списков избирателей:

а) поощрение участия молодежи в выборах путем:

– автоматической регистрации властями лиц в возрасте 18 лет и старше в избирательных списках, а также проведение кампании по предоставлению молодежи возможности получить национальное удостоверение личности;

– освобождения молодых избирателей от уплаты гербового сбора за получение электронного удостоверения личности;

– частичной отмены гербового сбора за получение биометрического паспорта;

– рассмотрения голосования как предпочтительного условия, когда кандидаты равны в доступе к государственной службе или назначению на руководящие должности;

– рассмотрения голосования как предпочтительного условия для получения социальных услуг и программ, таких как социальное жилье и прочее.

б) подача заявлений на регистрацию и изменение регистрации онлайн в течение года;

в) автоматическое исключение умерших лиц из списков избирателей;

г) реализация правовых положений, связанных с уведомлением лиц, исключенных из избирательных списков, всеми способами и в установленные законом сроки;

д) предоставление политическим партиям списков избирателей в начале января каждого года и за месяц до запланированной даты выборов с распределением по избирательным участкам;

е) предоставление политическим партиям дополнительной возможности получать окончательные списки избирателей, классифицированные в обязательном порядке по избирательным участкам для всех избирательных округов, на национальном и центральном уровнях, из Министерства внутренних дел, на основании единого запроса, поданного Генеральным секретарем партии.

5. В области предвыборной кампании:

– разрешение использования в агитационных материалах национальной символики, государственного гимна, красного и зеленого цветов;

– сокращение срока избирательной кампании до 10 дней (вместо 14 дней).

6. Дата голосования должна определяться Национальной избирательной комиссией после консультаций с политическими партиями. Желательна организация местных, региональных и законодательных выборов одновременно в один и тот же день для повышения участия и рационализации финансовых и человеческих ресурсов.

7. День голосования желательно назначать на среду вместо пятницы при условии, что всем служащим и работникам государственного и частного секторов будет предоставлен исключительный оплачиваемый отпуск, который не будет вычитаться из их ежегодного отпуска и будет длиться от одного до трех дней, в зависимости от расстояния между рабочим местом и избирательным участком, для выполнения своего национального долга. Сертификат об участии в голосовании будет представлен руководителем избирательного участка.

8. В процессе голосования:

– сокращение количества избирательных участков, расположенных в городах и поблизости друг от друга, из расчета 700 избирателей на участок;

– наличие только национального удостоверения личности, паспорта или любого другого документа, имеющего юридическую силу, предоставление карточки избирателя не должно быть обязательным;

– немедленное предоставление копии протокола избирательного участка представителю кандидата или политической партии на месте; копии всех протоколов дополнительных избирательных участков и центрального избирательного участка, а также окончательный протокол избирательного округа должны быть предоставлены представителю кандидата или политической партии в течение 24 часов с момента подачи запроса; подпись и отпечатки пальцев избирателя должны быть обязательными в листе явки;

– обеспечение легкого доступа к избирательным участкам, особенно для людей с ограниченными возможностями;

– назначение руководителей избирательных участков из числа сотрудников различных секторов с использованием подхода, предполагающего участие в рамках механизмов координации и консультаций в первую очередь региональных избирательных комиссий; список руководителей избирательных участков должен быть официально объявлен, а кандидатам должно быть предоставлено право оспаривать решение государственного органа, ответственного за выборы, в случае необходимости.

9. Метод подсчета голосов должен учитывать, что избирательный коэффициент рассчитывается на основе данных о действительных, недействительных, пустых и оспариваемых бюллетенях.

10. В области подсчета голосов и хранения бюллетеней:

– принятие электронного подсчета бюллетеней;

– сохранение всех бюллетеней до тех пор, пока судебные органы не вынесут решения по избирательным апелляциям.

11. По голосованию и выдвижению марокканцев, проживающих за рубежом:

– работа над реализацией положений статьи 17 конституции 2011 года, которая гарантирует марокканцам, проживающим за рубежом, как активное, так и пассивное избирательное право;

– обеспечение представительства зарубежной марокканской общины в Палате депутатов посредством выдвижения кандидатур в рамках регионального списка.

12. Для обеспечения повышения справедливости выборов:

– предоставление права обжаловать результаты выборов председателю региональной избирательной комиссии;

– усиление роли органов наблюдения за выборами и гражданского общества.

13. Установление избирательного порога на уровне 3 процентов считалось необходимой мерой (списки кандидатов на всех коммунальных, региональных и законодательных выборах, а также выборах в префектурные и провинциальные советы и профессиональные палаты, — это те списки, которые получают не менее 3% голосов, независимо от размера и характера соответствующего избирательного округа). Партия аутентичности и современности предлагала отменить избирательный порог.

14. При баллотировании на пост главы выборных советов:

– ограничение права выдвижения на пост президента местных советов представителям первых четырех списков;

– формирование выборных должностей в советах в течение 7 дней с даты объявления результатов.

15. Изменения системы финансирования политических партий и методов контроля расходов на выборы:

– пересмотр системы государственной поддержки, выделяемой политическим партиям;

– создание нового раздела в главе 4 Органического закона № 29.11 «О политических партиях» под названием «Дополнительная единовременная ежегодная финансовая поддержка»; 90 процентов данной суммы делится поровну между партиями, представленными в Палате депутатов, которые охватывают не менее 30 процентов избирательных округов и получают более 1 процента голосов на всеобщих выборах в законодательные органы; партии, не представленные в парламенте, получают 10 процентов данной суммы;

– изменение статьи 32 Органического закона № 29.11 «О политических партиях» в сторону предоставления государством законно созданным политическим партиям ежегодной поддержки для покрытия их операционных расходов в соответствии со следующими правилами:

а) единовременная годовая квота выделяется всем политическим партиям, участвующим во всеобщих законодательных выборах, которые охватывают не менее 30 процентов местных избирательных округов, назначенных для выборов членов Палаты представителей, и получили не менее 1 процента голосов, которые распределяются поровну между ними;

б) политические партии, представленные в Палате депутатов, которые получили не менее 1 процента, но менее 3 процентов голосов, поданных на всеобщих парламентских выборах, получают дополнительную сумму, равную вышеупомянутой единовременной сумме, на общее число избирательных округов, указанных в предыдущем пункте;

в) выделение ежегодной поддержки политическим партиям, которые получили 3 процента или более голосов, поданных на вышеупомянутых выборах; эта сумма распределяется на основе числа мест и голосов, полученных каждой политической партией;

– увеличение размера пожертвований политическим партиям до 500 000 дирхамов в год с 300 000 дирхамов;

– включение доходов от эксплуатации недвижимости, принадлежащей партиям, в число партийных ресурсов, предусмотренных в Органическом законе «О политических партиях»;

– предоставление политическим партиям права создавать предприятия для коммуникационной и цифровой деятельности, инвестировать средства и получать доход;

– разрешение политическим партиям собирать пожертвования от физических или юридических лиц, при условии соблюдения определенного финансового потолка;

– пересмотр метода мониторинга расходов на выборы путем изменения системы государственного учета, применяемой

к политическим партиям в связи с выборами, и упрощения доказательств расходов на предвыборную кампанию;

– требование к кандидатам на всех выборах представлять декларацию о расходах на свою кампанию в региональные счетные советы в установленные сроки; в случае невыполнения данного требования следует судебное разбирательство.

Значительная часть вышеуказанных требований оппозиционных партий была реализована властями и вошла в корпус поправок к избирательному законодательству, одобренных в 2021 году.

Таким образом, можно констатировать, что Избирательный кодекс Королевства Марокко — это не единый текст, а совокупность множества законов и поправок, регулирующих выборы, деятельность политических партий, использование СМИ и так далее. В 2021 году был принят новый корпус избирательного законодательства: органические законы № 04.21 «О Палате депутатов», № 05.21 «О Палате советников»(см. § 3, гл. 2), № 06.21 («Об избрании депутатов местных советов»(см. § 5, гл. 2), № 07.21 «О политических партиях»(см. гл. 3).

Так, Закон № 04.21 предусматривал замену общенационального избирательного округа на региональные избирательные округа для избрания 90 депутатов нижней палаты. Кандидаты, ранее избранные в Палату депутатов по региональным избирательным округам, не имели права повторно баллотироваться по данной системе (при сохранении права выдвижения кандидатуры по местным округам). Также поправки предусматривали замену Общенационального комитета по подсчету голосов на региональные комитеты. Распределение вакантных мест по спискам осуществляется с применением избирательного коэффициента, основанного на общем числе зарегистрированных избирателей в соответствующем избирательном округе, которое делится на выделенное для округа число мест. Оставшиеся места распределяются по принципу наибольших остатков.

§ 5. Органы местного самоуправления, муниципальные выборы

История местного самоуправления и децентрализации в Марокко восходит к 1959 году, когда впервые было установлено административное деление страны. Королевским указом от 2 декабря 1959 года создавались 108 городских и сельских общин. В 1960 году был принят первый Коллективный устав, провозгласивший систему децентрализации, а 2 года спустя первая Конституция Марокко закрепила существующие местные административные единицы и создала новые — провинции и префектуры. В эпоху правления Хасана II муниципалитеты получили в Марокко официальное признание в качестве юридических лиц, что привело к расширению полномочий местных избираемых руководителей. В 1976 году был принят новый Коллективный устав.

Конституционные реформы 1990-х годов привели к официальному учреждению регионов в 1997 году. В начале 2000-х годов был провозглашен курс на децентрализацию, в 2002 и в 2009 годах был реформирован Коммунальный устав, что было призвано консолидировать процесс децентрализации[72]. В 2011 году в результате протестов были приняты несколько значимых реформ, что нашло свое отражение в конституции.

Согласно статье 1 конституции 2011 года Марокко является государством с децентрализованной территориальной организацией, «основанной на развитой регионализации». Глава 9 (ст. 135) утверждает, что к территориальным единицам страны относятся регионы, префектуры, провинции и коммуны. Они представляют собой юридические лица, подчиняющиеся законодательству, ведущие свою деятельность на демократических началах. Советы регионов и коммун избираются посредством всеобщего прямого голосования. Каждая территориальная единица создается на основании закона. В исключительных случаях создание новой территориальной

[72] Houdret A., Harnisch A. Decentralisation in Morocco: a solution to the 'Arab Spring'? // The Journal of North African Studies. 2019. 24 (6). P. 945.

единицы допускается посредством замены одной или нескольких территориальных единиц.

В Марокко 12 регионов, 75 префектур и провинций, 1503 муниципалитета, или коммуны. На каждом из этих уровней управляют прямо или косвенно избранные советы. Одновременно с ними действует децентрализованная администрация, включающая такие должности, как вали (на уровне регионов), губернатор (на уровне префектур и провинций), а также руководители муниципального уровня — каид и паша[73].

Региональная и территориальная организационная структура основывается на принципах свободного управления, сотрудничества и солидарности, обеспечивая участие граждан в управлении делами соответствующей территориальной единицы и развитии потенциала ее жителей (ст. 136). Регионы и иные территориальные единицы вносят вклад в осуществление общей политики государства и в разработку региональной политики посредством своих представителей в Палате советников. Главы региональных и иных территориальных советов выполняют решения и постановления данных советов (ст. 137–138).

Советы регионов и иных территориальных единиц разрабатывают механизмы участия для диалога и консультаций, чтобы дать возможность гражданам и ассоциациям внести вклад в подготовку и реализацию программ развития. Граждане и ассоциации имеют право подавать прошения в советы с целью их внесения в повестку дня и последующего рассмотрения. Советы территориальных единиц обладают собственными полномочиями, полномочиями, которые делятся с государственными властями, и полномочиями, которые передаются государственными властями территориальным единицам на основе принципа дополнительной ответственности.

[73] Паша — термин турецкого происхождения. Данная должность появилась в Марокко в эпоху правления династии Саадидов, обозначая губернаторов городов (наряду с каидами в сельской местности, выражавшими требования местного населения), сохраняла свое действие в период протектората и продолжает существование по сей день.

Регионы и иные территориальные единицы обладают регулирующими полномочиями для выполнения своих обязанностей в соответствующих сферах, касающихся регионов и иных территориальных единиц (ст. 139–140).

Регионы и иные территориальные единицы располагают как собственными, так и государственными финансовыми ресурсами. Любая передача полномочий государства территориальным единицам должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых ресурсов. Статья 142 предусматривает создание на определенный период времени регионального фонда социального характера для покрытия дефицита бюджета на социальную сферу, инфраструктуру и оборудование. Кроме того, предусматривается создание фонда межрегиональной солидарности для равномерного распределения ресурсов и уменьшения неравенства между регионами.

Центральной властью в территориальных общинах являются вали в регионах, губернаторы в провинциях и префектурах. Представляя правительство, они обеспечивают выполнение законов, исполнение правительственных постановлений и решений, осуществляют административный контроль. Вали и губернаторы помогают председателям территориальных единиц, в особенности, председателям советов регионов, во внедрении планов и программ развития. Под руководством соответствующих министерств они координируют деятельность децентрализованных ветвей центральной администрации и контролируют их работу (ст. 145). Органический закон определяет условия управления их деятельностью.

После принятия конституции 2011 года Органический закон № 113.14 от 2015 года установил обязанности, финансовые ресурсы и демократические методы управления муниципалитетами. С 2010 по 2011 год король поручил консультативной комиссии подготовить «национальную модель передовой регионализации». Это привело к принятию Органического закона № 59.11 «Об избрании депутатов местных советов», а также к принятию поправок, внесенных в 2015 и 2021 годах, которые, в частности, определили количество регионов, их названия, столицы, а также те префектуры и провинции,

которые их составляют, установили правила несовместимости должностей и, наконец, ввели квоты для обеспечения участия женщин в выборных советах.

С 1960 года в Марокко накоплен значительный опыт проведения выборов в местные избираемые советы. Первые муниципальные выборы состоялись в Марокко 29 мая 1960 года в соответствии с положениями Закона о местных выборах, утвержденного Королевским указом от 1 сентября 1959 года, а также Указом от 2 декабря 1959 года об административном делении, который установил территориальные границы как городских, так и сельских местных общин[74].

В настоящее время региональные и муниципальные выборы регулируются Органическим законом № 59.11 «Об избрании депутатов местных советов» с поправками, внесенными Органическим законом № 06.21, ратифицированным 21 апреля 2021 года.

Члены региональных и коммунальных советов избираются на 6 лет. Региональные советники избираются по списку с пропорциональным представительством в соответствии с правилом наибольшего остатка без перекрестного голосования или преференциального голосования (ст. 78).

Система голосования на выборах муниципальных советников зависит от численности населения (ст. 130). Система относительного большинства «первый прошедший по должности» применяется в муниципалитетах с населением менее или равным 50 000 жителей. В этом случае муниципалитет делится на 11–25 избирательных округов, каждый из которых избирает одного муниципального советника. В муниципалитетах с населением более 50 000 жителей применяется пропорциональная система партийных списков без преференциального голосования. Распределение мест между списками осуществляется в соответствии с избирательным коэффициентом,

[74] Марокко: 7 региональных выборов и история соответствующего законодательства // Аль-Ватан. 04.09.2015. URL: https://www.elwatannews.com/news/details/798765 (дата обращения: 12.06.2025).

который рассчитывается путем деления зарегистрированного числа избирателей в округе на число вакантных мест. Оставшиеся места распределяются на основе правила наибольшего остатка. Избирательный порог в 6 процентов голосов для получения места был отменен принятием Органического закона № 06.21.

§ 6. Судебная система

Все конституции Марокко утверждали независимость судебной власти. В Марокко действует дуалистическая судебная система, состоящая из светских и шариатских судов. Судебная система в Марокко развивалась поэтапно. В 1957 году был создан Высший судебный совет. Реформа 1965 года ознаменовала единство судов. В 1974 году были созданы суды регионов и провинций. Закон № 41.90 от 10.09.1993, утвержденный Королевским указом № 225.91.1, усиливал роль административных судов. В 2006 году появились апелляционные административные суды в Рабате и Марракеше.

Конституция Марокко 2011 года в статье 82 провозгласила, что «судебная власть независима от законодательной и исполнительной власти». Король является гарантом независимости судебной власти. Суды в Марокко регулировались Законом от 15 июля 1974 года об организации судов, с изменениями и дополнениями.

Закон № 38.15 «О судебной системе» был впервые принят во время срока полномочий правительства 2011–2016 годов, однако Конституционный суд счел некоторые из его положений неконституционными. После решения Конституционного суда в 2019 году правительство переработало законопроект на основе высказанных замечаний. В итоге Закон вступил в силу в январе 2023 года, став частью реформы марокканской системы правосудия. Закон состоит из 4 разделов, включающих в совокупности 111 статей. В судебную систему входят суды:

– первой инстанции (суды, арбитражные суды, административные суды);

– второй инстанции (апелляционные суды, арбитражные апелляционные суды, административные апелляционные суды);

– Кассационный суд (находится в Рабате).

Распределение и местоположение судов, а также их территориальная юрисдикция определяются указом после консультаций с Высшим советом судебной власти, Генеральной прокуратурой и соответствующими профессиональными организациями. При распределении судов учитываются: административное деление страны, объем рассматриваемых дел, административные аспекты, а также экономические, социальные, демографические и географические данные[75].

Судебные палаты при судах второй инстанции могут быть созданы в пределах их юрисдикции путем публикации указа после консультаций с Высшим советом судебной власти, Генеральным прокурором и соответствующими профессиональными организациями. Суды могут проводить внеочередные заседания в пределах своей юрисдикции.

Судебная организация основана на принципе независимости судебной власти от законодательной и исполнительной. Судебная система основана на принципе судебного единства. Кассационный суд считается высшим судебным органом страны (ст. 5). Суд первой инстанции является основным звеном судебной системы.

Положения статьи 121 конституции в случаях, предусмотренных законом для лиц, не имеющих достаточных средств для участия в судебном процессе, предполагают бесплатное судебное разбирательство. Юридическая помощь и правовая поддержка предоставляются в соответствии с условиями, установленными законом.

К судам первой инстанции относятся:

– суды общей юрисдикции;

– суды общей юрисдикции, в состав которых входят специализированные коммерческие и административные отделения;

---

[75] Статьи 1–2 Закона № 38.15 «О судебной системе», утвержденного Королевским указом № 1.22.38 от 30.06.2022. Официальный вестник Королевства Марокко № 7108 от 14.07.2022.

– специализированные суды, которые могут быть созданы в соответствии с положениями статьи 48 настоящего Закона;

– специализированные судебные подразделения по коммерческому праву и по административному праву, которые создаются в соответствующих судах первой инстанции (ст. 43–44).

Суды первой инстанции общей юрисдикции включают в себя отделение семейного правосудия, палаты по гражданским, уголовным делам, делам о недвижимости, коммерческим делам и делам социального правосудия, а также палату местного правосудия, в зависимости от типа и размера дел, подлежащих рассмотрению в их компетенции.

Местные суды были созданы в соответствии с Законом № 42.10 «Об организации работы местных судов и определении их специализации» с целью снижения нагрузки на суды первой инстанции[76]. В настоящее время, согласно Закону № 38.15, они функционируют в составе палат в судах первой инстанции. Ранее они были отдельной составляющей судебной системы (по Закону 1974 г.). Данные суды рассматривают дела стоимостью не более 5000 дирхамов.

Суды второй инстанции включают в себя апелляционные суды, апелляционные арбитражные суды, административные апелляционные суды. Административные апелляционные суды были созданы в соответствии с Законом № 80.03 в 2007 году.

Кассационный суд, заменивший Верховный совет, был создан Законом № 58.11, обнародованным в соответствии с Королевским указом № 1.11.170 от 25 октября 2011 года, вносящим поправки в Королевский указ № 1.57.223 от 27 сентября 1967 года о Верховном совете. Кассационный суд, как высший судебный орган королевства, осуществляет надзор за надлежащим применением закона и унификацией судебной практики и юриспруденции. Кассационный суд возглавляется Первым председателем Кассационного суда. В случае

[76] Закон № 42.10 «Об организации работы местных судов и определении их специализации», утвержденный Королевским указом № 1.11.151 от 17.08.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5975 от 05.09.2011.

отсутствия или недееспособности Первого председателя обязанности прокурора исполняет Председатель Первой палаты.

Кассационный суд состоит из:

1. Палаты по гражданским делам, известной как Первая палата;
2. Палаты по личному статусу и наследованию;
3. Палаты по недвижимости;
4. Торговой палаты;
5. Административной палаты;
6. Социальной палаты;
7. Уголовной палаты.

Каждую палату возглавляет председатель (ст. 86).

Кассационному суду посвящена глава 3 Закона № 38.15 «О судебной системе» от 30.06.2022. Ранее судебная система регулировалась Королевским указом, изданным в 1974 году, который несколько раз обновлялся, последний раз в 2011 году с добавлением близлежащих судебных отделений и созданием отделений по финансовым преступлениям в четырех апелляционных судах в августе 2021 года.

Что касается прав истцов, то предусмотрены положения, регулирующие осуществление права на судебное разбирательство, предусматривающие судебную и юридическую помощь и компенсацию за судебные ошибки. Закон также регулирует процедуры судебного разбирательства для обеспечения его справедливых условий, уважения прав защиты и обеспечения вынесения судебных решений в разумные сроки.

По новому закону амазигский язык будет включен в судебную деятельность наряду с арабским языком. Согласно статье 14, арабский язык остается языком судебных разбирательств и судебных решений, в то время как статус амазигского языка реализуется в соответствии с положениями статьи 30 Органического закона № 26.16, определяющими этапы реализации официального статуса амазигского языка и условия его интеграции в систему образования и другие приоритетные сферы общественной жизни. Документы и записи представляются в суд на арабском языке. Если они представлены на иностранном языке, суд может по собственной инициативе либо

по просьбе сторон или защиты запросить перевод на арабский язык, заверенный присяжным переводчиком. Суд, стороны спора или свидетели также могут обратиться за помощью к присяжному переводчику, назначенному судом во время слушаний, либо назначить переводчика в суд после принятия присяги.

Судебная инспекция и судебный надзор

Новый закон предусматривает, что судебная инспекция судов осуществляется Генеральной инспекцией по судебным делам в соответствии с условиями, предусмотренными законом. Административная и финансовая инспекция судов осуществляется Генеральной инспекцией Министерства юстиции. Судебный надзор возложен на первых председателей судов второй инстанции, а в отношении первых председетелей судов первой инстанции надзор осуществляет первый председатель Кассационного суда. Между тем, государственный прокурор Кассационного суда осуществляет надзор и контроль за всеми членами прокуратуры в судах.

Новые положения вменяют первым председателям судов второй инстанции осуществление надзора за всеми судьями, работающими в них и в нижестоящих судах первой инстанции. Королевские государственные прокуроры в апелляционных судах осуществляют свои полномочия и надзор за всеми судьями государственного обвинения, их помощниками, а также сотрудниками и агентами судебной полиции. Согласно положениям нового закона, председатели судов первой инстанции осуществляют административный надзор за судьями, работающими в них, а королевские прокуроры в судах первой инстанции реализуют свои полномочия и надзирают за всеми судьями государственного обвинения и их клерками, а также сотрудниками полиции и агентами.

Конституция 2011 года открыла путь к комплексной реформе судебной системы. Она гарантировала независимость судебной системы и создавала новые институты, призванные укрепить эту независимость и верховенство права. Создается Совет судебной системы по надзору за гарантиями, связанными с независимостью,

назначением, продвижением, отставкой и дисциплинарными мерами для судей. Судьи могут обратиться в данный Совет в случае угрозы для их независимости. В соответствии с новой конституцией акцент также был сделан на правах истцов и ходе правосудия для предотвращения создания исключительных судов. В частности, для предотвращения суда над гражданскими лицами в военных судах.

Судебная реформа может способствовать приведению марокканского законодательства и судебной практики в соответствие с международным правом и международными стандартами, а также институционализации независимости, беспристрастности и уважения прав человека в Марокко.

Глава III. Партийная система Марокко

§ 1. Общая характеристика и этапы формирования партийной системы

Партийно-политический ландшафт Марокко разнообразен и динамичен. В Марокко существует развитая партийная система, берущая свое начало в 20–30-х годах XX века. В 1930-е годы начался процесс формирования политических партий в Марокко. В 1934 году представители националистов и интеллигенции создали партию Марокканский блок действия (Кутляту-ль-Амаль Аль-Магрибийя). Среди руководителей этой партии преобладали представители знатных семей Феса. Они разработали и представили властям программу политического действия «Требования марокканского народа». Этот план предусматривал объединение страны, расширение полномочий султана, вовлечение марокканцев в административное управление. Создатели блока считали своей основной задачей заинтересовать французские власти и общественность в марокканской проблематике. В 1936 году данный документ был направлен французским властям в Марокко, которые его проигнорировали.

Блок провел свой первый конгресс в октябре 1936 года, на котором выдвинул ряд предложений, касавшихся предоставления марокканцам гражданских и политических свобод, развития образования, разработки социального законодательства. Были расширены социально-политические требования (свобода слова, право на создание объединений и на образование).

Однако уже в начале 1937 года блок разделился на нелегальные политические организации — Марокканское националистическое движение (во главе с М. Аль-Ваззани) и Национальная партия по реализации требований (лидер — А. Аль-Фаси). Обе партии выступали за проведение демократических реформ в рамках протектората и опирались на городское население, их состав и требования также не имели существенных различий. Основное различие между партиями состояло в том, что вокруг Аль-Фаси были марокканцы, получившие мусульманское образование, а вокруг Аль-Ваззани — представители интеллигенции с европейским образованием.

К 1936 году относится формирование первых групп марокканских коммунистов. В 1943 году создана марокканская компартия. В 1946 году национальным лидером М. Аль-Ваззани на базе Националистического движения (1937 г.) была основана партия Шура ва Истикляль, которая вошла в состав сил национального движения. Данная партия выдвигала идею трансформации Марокко в конституционную монархию по британской модели, где королевские полномочия ограничены до символических[77]. В 1960 году партия стала называться Демократическая конституционная партия.

На севере Марокко испанский протекторат имел свои отличительные особенности[78]. Внешне испанские власти проводили более либеральную политику, чем во французской зоне. Формально существовал более либеральный режим, можно было купить арабскую прессу, что было невозможно во французской зоне. Однако

[77] Хавас М. Партия «Аш-Шура ва-ль-Истикляль» в Марокко в 1946–1956 гг. // Алжирский журнал исторических исследований. 2018. 19 (2). С. 164.

[78] Марокко в современную эпоху: данные и подходы ... С. 165.

одновременно с этим сохранялся контроль со стороны испанских властей. В городе Тетуан в 1936 году была основана партия Национальная реформа (основатель — А. Ат-Торрес)[79]. Ее ядро составили представители национальной интеллигенции, а также мелкие торговцы, чиновники, учащиеся. Позднее от нее отделились Либеральная партия и Партия национального единства.

К моменту обретения независимости Марокко обладало развитой партийной системой, в которой был представлен ряд партий национально-освободительного движения. На тот момент на политической арене активно действовало несколько основных партий, которые выражали свое видение дальнейшего развития страны и ее политической системы.

Одна из старейших партий в Марокко — Истикляль (см. с. 21), которая имела огромное влияние в стране, привлекая в свои ряды различные слои населения. Она получила большинство мест в правительствах 1950-х годов и была намерена стать основной политической партией в рамках однопартийной системы, заняв наиболее значимые посты в государстве. Однако Мухаммед V дважды назначал на пост премьер-министра деятеля, не имевшего политической принадлежности. Именно королю удалось получить политический перевес и установить свое видение политического и государственного строя. Нужно отметить, что важным фактором развития национально-освободительного движения в Марокко стала исламская традиция. Султан стал во главе движения не только как общенациональный, но и как духовный лидер, глава верующих и также представитель шерифской династии Алауитов.

Осенью 1957 года оформилась сильная берберская партия под названием «Национальное движение» (зарегистрирована в начале 1959 г.) при поддержке короля Мухаммеда V, который считал необходимым сбалансировать влияние партии Истикляль и образовать и другие партии. Возникла она под руководством бывших лидеров Армии освобождения, опиралась на крупных

[79] Реве Д. Указ. соч. С. 301.

земельных собственников, зажиточных крестьян, племенную элиту. В 1959 году Истикляль пережила раскол (от нее отделилась партия Национальный союз народных сил) и перешла в оппозицию к правительству.

Еще одной политической силой была марокканская компартия, запрещенная в 1959 году и воссозданная в конце 1960-х под названием «Партия освобождения и социализма». В 1970 году ее вновь запретили, а с 1974 года она официально существует как Партия прогресса и социализма.

Таким образом, партийная система страны была своеобразной, поскольку все партии существовали под эгидой монархии. Однако данная система соответствовала сложившейся политической культуре, в которой король воспринимался как верховный лидер и выполнял роль посредника между политически противостоящими сторонами. Иными словами, конституционно закрепленная многопартийность в Марокко отчасти стала результатом политической воли монарха.

Вторая половина 1960-х годов ознаменовалась глубоким политическим кризисом. В 1963 году, в преддверии первых парламентских выборов правительство сформировало Фронт защиты конституционных институтов, объединивший несколько партий и политических групп, поддерживающих монархию (во главе встал советник короля А.Р. Гедира)[80]. Хотя выборы принесли победу этой партии (69 мест из 144), оппозиционные Истикляль и Национальный союз народных сил получили вместе большее количество мест. В начале 1964 года прошли дополнительные выборы, обеспечившие Фронту защиты конституционных институтов доминирование в парламенте, после роспуска которого королем в 1965 году партия распалась. Также в 1964 году по инициативе Гедиры была создана Социал-демократическая партия, прекратившая свою деятельность

[80] Павлуцкая Э.В. Эволюция политических структур Марокко // Арабские страны Западной Азии и Северной Африки (новейшая история, экономика и политика). Институт востоковедения РАН. Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. М.: 1997. С. 151.

в результате роспуска парламента. В 1965 году король Хасан II начал консультации с лидерами оппозиционных партий, с намерением сформировать коалиционное правительство. Однако соглашение не было достигнуто, и король объявил чрезвычайное положение в стране сроком на 5 лет. В целом он управлял страной с помощью указов с 1965 по 1977 год.

К 1967 году относится создание Народного конституционно-демократического движения во главе с А. Аль-Хатыбом (будущей Партии справедливости и развития), которое отделилось от партии Народное движение (в знак протеста против некоторых позиций и несогласия с объявлением ЧП и роспуском парламента)[81]. В 1968 году была основана левая Партия освобождения и социализма — наследница марокканской компартии. В начале 1970-х годов от нее отделилось крайне левое политическое движение «Вперед». К 1974 году относится создание Партии прогресса и социализма и Рабочей партии.

В 1975 году был создан Социалистический союз народных сил (его учредительная группа отделилась от Национального союза народных сил). Партия долго была опорой оппозиции в Марокко и к началу 1990-х годов стала ведущей марокканской политической силой[82]. В 1978 году была основана правоцентристская партия Национальное объединение независимых (представляла промышленную и торговую буржуазию). В 1981 году она перешла в оппозицию.

В 1980-е годы были созданы Национально-демократическая партия (основана в 1981 году) и Конституционный союз (правая партия, основанная в 1983 году). В начале 1980-х годов в результате раскола в Социалистическом союзе народных сил его левое экстремистское крыло (Движение 23 марта, франц. Mouvement du 23 Mars) создало нелегальную организацию, основанную на принципах научного

[81] Марокканская партия справедливости и развития // Аль-Джазира. 11.11.2014. URL: https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2014/11/11/ (дата обращения: 05.06.2025).

[82] Марокканские политические партии // Аль-Джазира. 03.10.2004. URL: https://www.aljazeera.net/2004/10/03/ (дата обращения: 05.06.2025).

социализма[83]. В середине 1980-х годов она легализовалась как партия Народного демократического действия.

В 1990-е годы королевский режим взял курс на налаживание отношений с партиями, в том числе путем выделения финансовой поддержки. Партиям, принявшим участие в муниципальных выборах 1997 года, была предоставлена сумма в размере 90 000 000 дирхамов в целях проведения предвыборной кампании[84].

В 1991 году была основана партия Народное национальное движение. В том же году от Социалистического союза народных сил отделилась левая Демократическая и социальная партия авангарда — радикально оппозиционная режиму.

В 1996 году от партии Народного демократического действия откололась Социалистическая демократическая партия. В 2002 году она объединилась с другими партиями-единомышленниками, образовав Единую социалистическую левую партию.

В 1997 году был основан левый Фронт демократических сил, отколовшийся от Партии прогресса и социализма. В том же году от Народного национального движения отделилось Социал-демократическое движение. В 1998 году сформировалось левоцентристское правительство во главе с А. Юсефи. Однако контроль над формированием кабинета министров по-прежнему оставался в руках короля. Партия Истикляль присоединилась к правительству.

В 2000-е годы образовались несколько новых партий.

В 2001 году — правая партия «Гражданские силы», Партия реформ и развития (вышла из Национального объединения независимых), Национальный юнионистский конгресс (отделился от Социалистического союза народных сил), Демократический союз (откололся от Народного национального движения).

В 2002 году были созданы партия «Союз свобод», Национальная инициатива развития (отделилась от Народного национального движения), партия «Аль-Ахд», Марокканская либеральная партия,

[83] Павлуцкая Э.В. Указ. соч. С. 151.
[84] Хасянов А.Ж. Указ. соч. С. 207.

партия «Обновление и справедливость», Партия окружающей среды и развития (вышла из Национально-демократической партии).

В 2006 году лидеры Народного движения, Народного национального движения и Демократического союза договорились объединить свои силы в партию Народное движение[85].

В 2008 году была основана Партия аутентичности и современности (ПАС), которая считается близкой к монархическим кругам. В основном электорат данной партии сосредоточен в сельской местности. Традиционно землевладельцы и местные элиты отдавали предпочтение партиям, имеющим более тесные связи с монархией, что обеспечивало политическую и социальную стабильность. Однако партию поддерживали и иные слои общества, выступающие за модернизацию страны[86].

С 1990-х годов начало нарастать влияние сил политического ислама. В 1992 году была создана исламистская партия под руководством А. Бенкирана, одного из лидеров исламского молодежного движения 1970-х годов[87]. Исламистское движение вступило в диалог с иными ассоциациями исламского действия (Движение за реформы и обновление, Исламская лига будущего), в 1996 году они объединились и сформировалось Движение за объединение и реформу. На его основе была создана Партия национального обновления, но государство отказалось выдать ей лицензию.

А. Аль-Хатыб провел переговоры с исламистскими лидерами о включении движения в свою партию — Народное конституционно-демократическое движение. На внеочередном съезде партии Аль-Хатыб был избран генеральным секретарем, а С. Аль-Османи его заместителем. В 1998 году партия решила изменить свое название на Партию справедливости и развития. Таким образом, исламисты

---

[85] История партии Народное движение в Марокко // Аль-Джазира. 12.10.2014. URL: https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2014/10/12/ (дата обращения: 05.06.2025).

[86] Observation des élections législatives au Maroc (7 octobre 2016) // Conseil de l'Europe. 2016. URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=23193&lang=fr (дата обращения: 12.06.2025).

[87] Хасянов А.Ж. Указ. соч. С. 209.

оказались вовлечены в политическую жизнь под руководством лидера, известного своей поддержкой института монархии[88]. Иными словами, эта партия возникла в рамках национальной стратегии, направленной на укрепление политической стабильности путем установления равновесия в стране между политическими силами и движениями. Новая расстановка политических сил стала основываться на политическом балансе с интеграцией традиционных левых сил (Социалистический союз народных сил) в правительство, и интеграцией умеренной фракции исламистского движения в политический ландшафт.

В 1997 году Партия справедливости и развития получила небольшое представительство в парламенте (9 мест), но с этого момента началась тенденция устойчивого роста. Она одержала явную победу на выборах в ноябре 2011 года (107 мест, 27% голосов) и вследствие этого смогла впервые в истории страны сформировать правительство. Лидера партии А. Бенкирана 9 ноября король назначил премьер-министром. Было сформировано коалиционное правительство, в котором Партия справедливости и развития получила более трети портфелей, в том числе ключевые посты — министра иностранных дел, министра внутренних дел и министра юстиции[89]. Также в правительственную коалицию согласились войти Истикляль, Народное движение и Партия прогресса и социализма. Социалистический союз народных сил перешел в оппозицию. Новое правительство состояло из 31 министерства, руководящие посты в которых распределили между собой 4 партии. Партия справедливости и развития получила 12 министерских портфелей, Истикляль — 6, Партия прогресса и социализма и Народное движение по 4. Также королем были назначены 5 министров-технократов, не имеющих политической принадлежности, и новые советники для контроля над работой правительства[90].

---

[88] Создание Партии справедливости и развития в 1996 г.: 20 лет развития // Hespress. 11.10.2016. URL: https://www.hespress.com/ (дата обращения: 05.06.2025).

[89] Willis M. Op. Cit. P. 443.

[90] Ibid. P. 248.

Избирательная программа Партии справедливости и развития позволила ей войти в коалицию с доминирующими на политической сцене страны до 2011 года партиями. После выборов 2016 года она продолжала возглавлять правительство, однако в 2021 году потерпела поражение. А. Аль-Хатыб занимал пост генерального секретаря партии с момента основания до 2004 года. Далее этот пост поочередно занимали С. Аль-Османи (с 2004 по 2008 и с 2017 по 2021 гг.) и А. Бенкиран (с 2008 по 2017 и с 2021 гг. по настоящее время), при котором партия вышла на авансцену политической жизни[91].

§ 2. Законодательство, регулирующее деятельность политических партий

По конституции 2011 года (ст. 7) политические партии обязуются работать над повышением политического сознания и осведомленности граждан Марокко, расширением их участия в государственной жизни. Партиям необходимо вносить вклад в выражение воли избирателей и участвовать в управлении государственными делами на основании плюрализма и сменяемости власти демократическими способами в рамках конституционных институтов (ст. 2). Партии могут свободно создаваться и функционировать, при условии соблюдения конституции и законодательства. Не разрешается однопартийный режим, а также создание партий на религиозной, языковой, расовой или этнической или любой другой основе, предполагающей дискриминацию или нарушение прав человека. Целью партии не может являться посягательство на исламскую религию, монархический режим, конституционные принципы, демократические основы, национальное или территориальное единство страны (ст. 4). Роспуск политических партий и профсоюзных организаций

[91] Быстров А.А. Марокко: избрание Абделилы Бенкирана на пост главы оппозиционной Партии справедливости и развития // Институт Ближнего Востока. 30.04.2025. URL: http://www.iimes.ru/?p=118692&_login=799b1cb1be (дата обращения: 30.06.2025).

по конституции 2011 года (ст. 9) осуществляется только на основании судебного постановления.

Правила, связанные с основанием партии, ее деятельностью, способами получения государственного финансирования и предоставления отчетности, устанавливаются положениями органического закона.

Органический закон № 29.11 определяет понятие политической партии, правила основания и регистрации партий, принципы функционирования и управления, порядок финансирования и контроль над ним, возможности получения финансовой поддержки от государства. По данному закону политическая партия — это устойчивое политическое образование, являющееся юридическим лицом, которое создается в соответствии с законом, согласно договору между лицами, располагающими всеми гражданскими и политическими правами, разделяющими схожие принципы и стремящимися к достижению одних и тех же целей[92].

Глава 2 этого закона посвящена правилам регистрации политических партий и вступления в партию. Члены-учредители и лидеры партии должны иметь марокканское гражданство, находиться в возрасте, как минимум, 18 лет, быть зарегистрированными в реестре избирателей, располагать всеми гражданскими и политическими правами. Необходимо, чтобы члены-учредители и лидеры партии не несли никакой политической ответственности в ином государстве, гражданство которого они могут иметь (ст. 5).

Для регистрации политической партии членам-учредителям необходимо (лично или через законного представителя) подать заявление в МВД с заверенными подписями троих членов-учредителей, в котором указаны их следующие данные:

1. Ф.И.О., дата и место рождения, род занятий, адрес;

---

[92] Статья 2 Органического закона № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.11.166 от 22.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5989 от 24.10.2011.

2. проект названия партии, адрес штаб-квартиры в Марокко, символ;

3. по три экземпляра проекта устава партии и проекта программы партии;

4. письменные обязательства в виде индивидуальных заявлений членов-учредителей о проведении учредительной конференции партии в установленные сроки (указанные в ст. 9 ниже).

Каждое индивидуальное заявление должно содержать подпись заинтересованного лица, включать его имя и фамилию, гражданство, дату и место рождения, профессию и адрес. Заявление должно сопровождаться копией его национального удостоверения личности и свидетельством о регистрации в общих избирательных списках. Члены-учредители должны быть распределены в соответствии с их фактическим местом жительства, по крайней мере, по двум третям регионов Марокко, при условии, что их количество в каждом регионе составляет не менее 5 процентов от требуемого минимального числа.

Министерству внутренних дел необходимо направить копию заявления о регистрации партии со всеми документами в прокуратуру при суде Рабата первой инстанции в течение 48 часов. Выдержка из учредительных документов партии публикуется в Официальном вестнике Королевства Марокко по инициативе МВД.

Если условия или процедуры создания партии не соответствуют положениям Органического закона № 29.11, МВД необходимо подать заключение в Административный суд Рабата об отказе в выдаче разрешения на создание партии в течение 60 дней, начиная с даты подачи заявления о регистрации партии. Административному суду необходимо вынести решение по заключению в течение 15 дней с даты его подачи в письменной форме. В случае апелляции компетентный суд должен вынести решение по этому вопросу в течение 15 дней с даты передачи ему дела. В случае если условия и порядок создания партии соответствуют положениям закона, МВД необходимо направить подтверждение (посредством заказного письма

с уведомлением о вручении) членам-учредителям в течение 30 дней с даты подачи заявления (ст. 7–8).

Учредительная конференция партии, о создании которой объявляется в соответствии с законом, должна быть проведена не позднее чем за 1 год с даты направления подтверждения регистрации партии или с даты окончательного решения, объявляющего, что условия для создания партии соответствуют положениям указанного Органического закона. Заявление о создании партии считается недействительным, если не соблюден вышеуказанный срок. Дата, время и место проведения учредительной конференции партии должны быть указаны в заявлении, поданном в местные органы власти. Данное заявление должно быть подписано не менее чем двумя членами-основателями, в ином случае оно будет считаться неправомочным (ст. 10).

Учредительное собрание конференции считается законным, если в нем приняли участие не менее 1000 участников, в том числе не менее трех четвертей членов-учредителей, распределенных в соответствии с их фактическим местом жительства в не менее чем двух третях от всех регионов страны, при условии, что их количество в каждом регионе составляет не менее 5 процентов от этого количества (ст. 11). Учредительная конференция утверждает устав и программу партии, избирает руководящие органы партии.

По завершении учредительной конференции, в течение максимального периода 30 дней представитель, назначенный конференцией для этой цели, должен предоставить подтверждающие документы в МВД, в том числе протокол конференции, список ее участников (не менее 1000), их подписи и номера национальных удостоверений личности, список членов руководящих органов партии и три копии устава и программы, утвержденных конференцией.

Политическая партия должна разработать и утвердить свой устав в течение 6 месяцев с момента ее юридического создания, три копии устава партии должны быть представлены в МВД в течение 30 дней с момента их утверждения.

Партия считается юридически учрежденной по истечении 30 дней с даты подачи документов, если МВД не подаст в Административный суд Рабата запрос об аннулировании учреждения партии, если такое учреждение противоречит положениям Органического закона № 29.11. Административный суд выносит решение в течение 15 дней с даты подачи дела в суд. В случае апелляции компетентный суд выносит решение по этому вопросу в течение 15 дней с даты передачи ему дела.

МВД может обратиться к председателю Административного суда Рабата в его качестве судьи по срочным делам с просьбой распорядиться о временном приостановлении всей деятельности партии до вынесения решения по запросу об аннулировании ее учреждения. Председатель Административного суда Рабата должен принять решение по данному ходатайству в течение 48 часов.

Любое изменение названия партии, устава или программы должно быть одобрено национальной конференцией партии. Это изменение должно быть заявлено правительственному органу, отвечающему за внутренние дела, национальным должностным лицом партии или его/ее делегатом в течение максимального периода в 30 дней с даты одобрения, с датированной и заверенной печатью квитанцией, которая должна быть доставлена немедленно. Это заявление должно быть подписано национальным должностным лицом партии и сопровождаться документами, подтверждающими изменение. Если вышеупомянутое изменение и связанное с ним заявление соответствуют положениям указанного органического закона, государственный орган, отвечающий за внутренние дела, должен направить уведомление об этом заказным письмом с подтверждением получения письма заинтересованной стороне в течение 30 дней с даты подачи заявления. Если это изменение или связанное с ним заявление не соответствуют положениям настоящего органического закона, государственный орган, отвечающий за внутренние дела, должен обратиться в Административный суд Рабата с просьбой отклонить его в течение 60 дней с даты подачи заявления. Административный суд выносит решение по заявлению

в течение 15 дней с даты его подачи. В случае апелляции компетентный суд выносит решение по данному вопросу в течение 15 дней с даты передачи ему дела.

Любое изменение символа партии, ее руководящих органов, устава или штаб-квартиры должно быть заявлено в государственный орган, отвечающий за внутренние дела, национальным должностным лицом партии или его/ее делегатом в течение 30 дней с даты одобрения изменения компетентными партийными органами. Любое учреждение партийных отделений на региональном, провинциальном или муниципальном уровне должно быть указано в заявлении, представленном в штаб-квартиру компетентного местного административного органа в течение 30 дней после даты учреждения.

Если изменение или связанное с ним заявление является предметом жалобы, поданной в Министерство внутренних дел любой заинтересованной стороной, то МВД и заинтересованная сторона могут обратиться в компетентный суд первой инстанции с просьбой вынести решение по этой жалобе в течение 30 дней с даты подачи иска. В срочных случаях суд выносит решение в срок не более 7 дней. В случае апелляции суд выносит решение в течение 30 дней с даты подачи иска.

Вступление в политическую партию

Граждане, достигшие 18 лет, могут свободно вступать в любую законно созданную политическую партию. Политические партии должны принимать все необходимые меры для содействия и поощрения членства в своих рядах в соответствии со своими уставами и внутренними правилами, а также на основе уважения конституции и положений закона. Член любой из палат парламента, советов местных органов власти или профессиональных палат не может отказаться от членства в политической партии, от имени которой он баллотировался на выборах, под страхом лишения членства в вышеупомянутых советах или палатах. Нельзя одновременно вступать в более чем одну политическую партию.

Любой член политической партии может выйти из нее в любое время, при условии соблюдения процедур, предусмотренных в уставе партии, с учетом положений статьи 20 выше.

Несмотря на положения статьи 19, запрещается создавать политическую партию или вступать в нее:

– представителям Королевских вооруженных сил Марокко и государственных сил безопасности;

– судьям (в т.ч. членам Счетной палаты);

– чиновникам и должностным лицам органов власти;

– иным лицам, не имеющим права на объединение в профсоюз в соответствии с Указом № 2.57.1465 от 1958 года относительно осуществления права на объединение трудящихся в профсоюз, с поправками 1966 года[93].

Принципы организации политических партий и управления ими содержатся в главе 3 (ст. 24–29). Каждая политическая партия должна иметь программу, устав и внутренние правила. В программе партии, в частности, указаны основы и цели, принятые партией в рамках уважения конституции и положений закона. В уставе указаны, в частности, правила, касающиеся управления партией и ее административной и финансовой организации в соответствии с положениями соответствующего органического закона. В уставе указаны, в частности, процедуры работы каждого партийного органа, а также условия и процедуры проведения заседаний этих органов.

Каждая политическая партия должна быть организована и действовать в соответствии с демократическими принципами, позволяющими любому члену активно участвовать в управлении и администрировании ее различных органов. При управлении ее делами должны соблюдаться принципы надлежащего управления, в частности принципы прозрачности, ответственности и подотчетности. Каждая политическая партия должна работать над расширением

[93] Указ № 2.57.1465, изданный 5 февраля 1958 г. относительно осуществления права на объединение трудящихся в профсоюз, с поправками, внесенными Королевским указом № 010.66 от 12 октября 1966 г. Официальный вестник Королевства Марокко № 2816 от 19.10.1966.

участия женщин и молодежи в политической жизни страны. С этой целью она должна стремиться достичь представительства женщин в размере одной трети в своих национальных и региональных руководящих органах, с целью постепенного достижения паритета между женщинами и мужчинами.

Каждая политическая партия должна иметь национальные и региональные организационные структуры, а также может иметь отделения на уровне других этнических групп.

Устав партии должен включать, в частности, следующую информацию:

1. название, символ и штаб-квартира партии;
2. полномочия и состав различных органов;
3. права и обязанности членов;
4. метод и процедуры выдвижения кандидатов от партии для различных избирательных процессов и органы, ответственные за это;
5. сроки проведения заседаний;
6. срок действия мандата для выполнения обязанностей в органах партии и количество мандатов, которое не может быть превышено;
7. условия членства и выхода из партии;
8. дисциплинарные санкции, основания для увольнения и партийные органы, которые имеют соответствующие полномочия;
9. процедуры вступления и выхода из политических коалиций, а также процедуры слияния (объединению и слиянию политических партий посвящена глава 5 данного закона).

Кроме того, в уставе партии должны быть указаны следующие комитеты:

1. комитет, ответственный за контроль за финансами партии;
2. арбитражный комитет;
3. комитет по равным возможностям;
4. комитет по назначениям;
5. комитет, ответственный за марокканскую диаспору за рубежом.

Финансирование политических партий

В главе 4 говорится о финансировании политических партий и порядке его контроля. Каждая законно созданная политическая партия имеет право приобретать за вознаграждение, владеть и распоряжаться своими финансовыми ресурсами, а также своим движимым и недвижимым имуществом, необходимым для осуществления ее деятельности и достижения целей. Источники финансирования партий содержатся в статьях 30–49. Данная глава подверглась изменениям в 2021 году Органическим законом № 07.21.

В новой редакции финансовые ресурсы партии включают:

1. членские взносы;

2. дары, завещания и пожертвования наличными или в натуральной форме, при условии, что общая сумма или стоимость каждого не превышает 500 000 дирхамов (до 2021 г. сумма составляла 300 000 дирхамов) в год для каждого жертвователя;

3. доходы от эксплуатации принадлежащей партии недвижимости (доб. в 2021 г.);

4. доходы, связанные с социальной и культурной деятельностью партии;

5. доходы от инвестирования партийных средств в компании, которые издают газеты, представляющие партию, и в издательские и типографские компании, действующие от ее имени;

6. государственное субсидирование в соответствии с положениями Органического закона;

7. государственная поддержка, выделяемая политическим партиям для содействия финансированию их избирательных кампаний в контексте всеобщих местных, региональных и законодательных выборов[94].

Закон о финансах устанавливает налоговые льготы и условия освобождения от налогов и пошлин, применимые к движимому

[94] Статья 31 Органического закона № 07.21, изменяющего и дополняющего Органический закон № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.21.37 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

и недвижимому имуществу, принадлежащему политическим партиям. Также он регулирует передачу активов и имущества в собственность партий. Процесс передачи должен быть осуществлен в течение 2 лет с даты публикации Закона о финансах в Официальном вестнике.

Любая политическая партия может учредить компанию для осуществления коммуникационной и цифровой деятельности при условии, что ее капитал полностью принадлежит этой партии, с целью использования ее в своей деятельности и получения финансового дохода (данное положение было добавлено в Органический закон «О политических партиях» в 2021 г.)[95].

Политические партии могут воспользоваться программами обучения, организованными властями, в областях, связанных с управлением их делами и выполнением обязанностей, в соответствии с условиями, указанными в нормативном акте. Политические партии также могут в рамках организации своей деятельности воспользоваться, при наличии ресурсов, государственными общественными залами на бесплатной основе в соответствии с условиями, указанными в нормативном акте.

Ежегодное государственное субсидирование политических партий

Государство предоставляет ежегодное субсидирование для покрытия расходов на управление законно созданных политических партий, участвующих во всеобщих парламентских выборах, которые представляли, как минимум, одну треть местных избирательных округов на выборах в Палату депутатов, при условии, что данные округа распределены, как минимум, по трем четвертям регионов страны и охватывают не менее половины региональных избирательных округов. В 2021 году были добавлены новые условия для получения вышеуказанного субсидирования:

[95] Там же.

– в муниципальных избирательных округах, по меньшей мере, в трех списках кандидатов партии первое место должен занимать кандидат в возрасте не старше 40 лет;

– в региональных избирательных округах, по меньшей мере, в одном списке кандидатов партии первое место должна занимать женщина-кандидат, проживающая за пределами страны; и, по меньшей мере, в одном списке кандидатов партии первое место должна занимать женщина-кандидат в возрасте не старше 40 лет[96].

Субсидирование выделяется в соответствии со следующими правилами:

1. Ежегодно политическим партиям, указанным выше, выделяется единовременная выплата, которая распределяется между ними поровну.

2. Политические партии, получившие от 1 до 3 процентов голосов на всеобщих выборах в законодательные органы по всем муниципальным избирательным округам, получают дополнительную сумму, эквивалентную вышеупомянутой единовременной выплате.

3. Ежегодное субсидирование выделяется политическим партиям, получившим не менее 3 процентов голосов на вышеупомянутых выборах. Выделенная сумма распределяется на основании количества мест и голосов, полученных каждой политической партией.

Места, полученные по спискам кандидатов, представленным политическими партийными объединениями, засчитываются в пользу партии, к которой принадлежат кандидаты в соответствующих списках.

Помимо случаев, предусмотренных выше, ежегодное субсидирование выделяется партии за каждый мандат, который в муниципальном избирательном округе выигрывает кандидат (мужчина или женщина), проживающий за пределами страны. Сумма данной субсидии эквивалентна пятикратной сумме, получаемой в соответствии с пунктом 3 выше за один выигранный мандат.

[96] Там же. Статья 32.

Дополнительное ежегодное субсидирование предоставляется политическим партиям для покрытия расходов, связанных с исследованиями и изысканиями, проводимыми для них квалифицированным персоналом с целью развития аналитической и инновационной деятельности в областях, связанных с партийной и политической работой (данное положение также было добавлено в 2021 г.)[97].

Все политические партии, участвующие во всеобщих выборах в законодательные органы и охватывающие не менее 10 процентов местных избирательных округов на выборах в Палату депутатов, раз в 4 года получают финансовую выплату для покрытия расходов на организацию регулярных национальных конференций. Размер данной суммы устанавливается в размере 50 процентов от суммы ежегодного государственного субсидирования, полученного политической партией за год, предшествующий проведению ее общенациональной конференции.

Совокупный размер субсидий ежегодно регистрируется в Законе о финансах. Распределение и методы выплаты вышеупомянутой поддержки определяются указом, издаваемым по предложению Министерства внутренних дел. Данное министерство также представляет Счетной палате отчет о суммах, выделенных для каждой политической партии.

Вклад государства в финансирование избирательных кампаний партий

Помимо субсидирования, рассмотренного выше, государство также вносит вклад в финансирование избирательных кампаний политических партий, участвующих во всеобщих местных, региональных и законодательных выборах. Общая сумма финансирования определяется решением, принятым премьер-министром по предложению министерств внутренних дел, юстиции и финансов, для каждых всеобщих выборов.

---

[97] Там же.

При распределении государственного финансирования учитывается количество голосов, полученных каждой партией на национальном уровне, и количество мест, занимаемых каждой партией на том же уровне. Процедуры распределения финансовых сумм и их выплаты определяются указом, издаваемым по предложению министерств внутренних дел, юстиции и финансов. МВД представляет Счетной палате отчет о суммах, выделенных для каждой политической партии.

Контроль за финансированием партий

Партиям запрещено получать какую-либо прямую или косвенную финансовую поддержку от территориальных групп, государственных учреждений или любого юридического лица публичного права, а также от компаний, капиталом которых, частично или полностью, владеет государство, территориальные общины, государственные учреждения или любое юридическое лицо публичного права. Любое лицо, нарушающее положения статей 38 и 39[98], наказывается тюремным заключением на срок от 1 до 5 лет и штрафом в размере от 10 000 дирхамов до 50 000 дирхамов.

Любой платеж политической партии на сумму, равную или превышающую 10 000 дирхамов, должен быть произведен посредством банковского или почтового чека. Все расходы политической партии на сумму, равную или превышающую 10 000 дирхамов, должны быть также произведены посредством чека.

Политические партии должны вести бухгалтерский учет в соответствии с условиями, указанными в нормативном тексте, и должны вносить свои средства на свое имя в банковское учреждение по своему выбору. Политическим партиям необходимо составлять годовые отчеты, которые должны быть проверены сертифицированным

[98] Политические партии должны быть созданы и функционировать исключительно за счет национальных средств. Ни одна политическая партия не может получать, напрямую или косвенно, иностранные средства.

бухгалтером, зарегистрированным в реестре Ассоциации аттестованных бухгалтеров в Марокко.

Политические партии обязаны хранить оригиналы всех бухгалтерских документов в течение 10 лет с даты их получения и направлять их копии в Счетную палату в соответствии с положениями Органического закона № 29.11.

Политические партии, получившие государственные субсидии, рассмотренные выше, должны доказать, что полученные ими средства были использованы по целевому назначению. Политические партии, получившие государственные средства на финансирование своих избирательных кампаний, должны открыть специальный банковский счет, предназначенный для расходов на избирательную кампанию, а также доказать, что полученные ими средства были использованы по целевому назначению, в надлежащие сроки и в соответствии с правилами, указанными в нормативном акте. Неиспользованную сумму субсидий партиям необходимо возвращать в государственную казну. В ином случае, политическая партия по закону утрачивает свое право на получение государственного финансирования.

По положениям статьи 147 конституции Счетная палата несет ответственность за проверку счетов политических партий, а также за проверку использования средств по целевому назначению. С этой целью политические партии должны представлять в Счетную палату не позднее 31 марта каждого года документы и записи, включающие годовые отчеты, указанные в нормативном тексте, и все документы, необходимые для проведения аудита.

Доказательства расходов политической партии должны быть подкреплены всеми подтверждающими документами и записями, предусмотренными в применяемых законах и правилах. Первый председатель Счетной палаты должен направить предупреждение ответственному лицу соответствующей партии для урегулирования ситуации в течение 30 дней с даты получения предупреждения в следующих случаях:

– если вышеуказанные документы не предоставляются в Счетную палату в установленный срок;

– если партия расходует поддержку, предусмотренную в статье 32, на цели, отличные от тех, для которых она была предоставлена; не предоставляет вышеуказанные документы или не возвращает средства, которые не были использованы или были использованы на цели, отличные от тех, для которых они были предоставлены.

Если партия не осуществит урегулирование по истечении 30 дней, она утрачивает право на получение государственного финансирования до исправления данной ситуации, без ущерба для принятия мер и последующих действий, предусмотренных действующим законодательством. Партия вновь обретает право на получение государственного финансирования после доказательства урегулирования ситуации.

Счетная палата несет ответственность за проверку подтверждающих документов, связанных с выплатами, полученными каждой партией в рамках взноса государства на финансирование ее избирательных кампаний. С этой целью политические партии должны представить в Счетную палату отчеты о своей предвыборной кампании в срок, не превышающий 3 месяцев с даты выплаты государственного взноса на финансирование их избирательной кампании[99]. Отчет о предвыборной кампании каждой политической партии должен включать подробную опись расходов, произведенных в ходе избирательной кампании, с приложением документов, подтверждающих целевое использование указанных сумм, в форме подтверждающих документов, предусмотренных действующим законодательством. Отчет о предвыборной кампании представляется в соответствии с установленной формой.

[99] Статья 45 Органического закона № 07.21, изменяющего и дополняющего Органический закон № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.21.37 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

Первый председатель Счетной палаты направляет предупреждение национальному должностному лицу соответствующей партии для урегулирования статуса партии в течение 30 дней в следующих случаях:

– если партия не представляет отчет о предвыборной кампании в Счетную палату в установленный срок;

– если Счетная палата определяет, что документы, представленные политической партией относительно использования государственного взноса, предоставленного ей на ее избирательные кампании, не подтверждают, полностью или частично, целевое использование указанной суммы;

– если партия не возвращает средства на финансирование ее избирательных кампаний, которые не должны были быть выплачены, не были использованы или использованы не по назначению, либо факт использования которых не подтвержден подтверждающими документами;

– если партия не урегулирует свое положение в течение срока, указанного выше, она утрачивает право на получение государственного финансирования до тех пор, пока ее положение не будет урегулировано, без ущерба для принятия мер и последующих действий, предусмотренных применяемым законодательством.

Первый председатель Счетной палаты должен передать Генеральному прокурору Кассационного суда нарушения, зафиксированные в отношении использования государственного взноса, с тем, чтобы в соответствии с законом были приняты необходимые меры.

Любая заинтересованная сторона может ознакомиться в штабквартире Счетной палаты с документами и записями, указанными выше, а также может получить их копию за свой счет. Любое полное или частичное использование государственного финансирования, предоставленного государством, в целях, отличных от тех, для которых оно было предоставлено, считается хищением государственных средств, наказуемым по закону. Партия, деятельность которой

приостановлена в соответствии с положениями указанного органического закона, временно лишается права получать государственное финансирование. Каждой политической партии необходимо проводить общенациональный съезд не реже одного раза в 4 года. Непроведение съезда в течение этого периода влечет за собой утрату партией права на государственное финансирование. Данное право подлежит восстановлению с даты урегулирования статуса партии.

Партийные правонарушения и соответствующие санкции[100]

Если руководящие органы политической партии принимают решения или предпринимают действия, которые представляют собой нарушение общественного порядка, Министерство внутренних дел обращается к председателю Административного суда Рабата с запросом о вынесении постановления о приостановке деятельности партии и временном закрытии ее штаб-квартиры. Председателю Административного суда Рабата необходимо вынести решение по данному запросу в течение 48 часов. Период приостановки деятельности партии и временного закрытия ее штаб-квартиры должен составлять не менее 1 месяца и не более 4 месяцев (ст. 61). Партия может восстановить свои права, если период приостановки, предписанный судом, истек, и в течение законодательно предусмотренного периода не был подан запрос о продлении приостановки или роспуске партии.

В случае непредоставления какой-либо требуемой информации, документов, несоблюдения процедур или сроков, предусмотренных в предыдущих статьях, Министерство внутренних дел направляет соответствующей стороне уведомление о необходимости урегулирования статуса в течение 60 дней. Если партия не урегулирует свой

[100] Статьи 60–69 главы 6 Органического закона № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.11.166 от 22.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5989 от 24.10.2011. Статья 66 данного раздела была изменена в 2021 году.

статус после истечения этого периода, МВД требует приостановки деятельности партии (ст. 62). Административный суд Рабата имеет право в качестве меры предосторожности распорядиться о закрытии штаб-квартиры партии и запрете собраний ее членов, независимо от имеющихся оснований для апелляции (ст. 63).

Любое лицо, которое прямо или косвенно способствует продолжению деятельности или восстановлению партии, которая была распущена по закону, наказывается тюремным заключением на срок от 1 до 5 лет и штрафом в размере от 20 000 до 100 000 дирхамов. Те же наказания применяются к лицам, которые содействуют проведению собрания членов партии, которая была распущена по закону[101].

Штраф в размере от 20 000 до 100 000 дирхамов налагается на любое лицо, которое вступает в политическую партию, не соблюдая положения Органического закона, а также на любую партию, которая сознательно принимает в свои ряды лиц, нарушающих его положения. Те же наказания применяются к лицам, которые, нарушая положения настоящего Органического закона, предлагают или принимают подарки или пожертвования наличными или в натуральной форме в пользу политической партии, стоимость которых превышает 600 000 дирхамов[102]. До 2021 года данная сумма составляла 300 000 дирхамов. Те же наказания применяются к лицам, которые выплачивают или принимают денежные суммы, равные или превышающие 10 000 дирхамов, в пользу политической партии, или лицам, которые производят операции с денежными средствами, равными или превышающими эту сумму, в пользу политической партии, в нарушение положений Органического закона.

---

[101] Статья 64 Органического закона № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.11.166 от 22.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5989 от 24.10.2011.

[102] Статья 66 Органического закона № 07.21, изменяющего и дополняющего Органический закон № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.21.37 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

Любой, кто нарушает положения статей 38 и 39[103], наказывается тюремным заключением на срок от 1 до 5 лет и штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов.

Административный суд Рабата имеет право рассматривать запрос, представленный МВД, в отношении любой политической партии, которая:

– призывает к вооруженным уличным демонстрациям;

– принимает по форме и организации характер военной группы или частного вооруженного отряда;

– стремится захватить власть силовыми методами;

– стремится подорвать устои исламской религии, монархический строй, конституционные принципы, демократические основы, национальное единство или наследие страны.

Суду необходимо принять решение в течение 30 дней с даты подачи запроса. По требованию МВД, в качестве меры предосторожности суд может распорядиться о закрытии штаб-квартиры партии и запрете на собрания ее членов. Решение по данному требованию необходимо вынести в течение 48 часов.

Любое лицо, способствующее поддержанию деятельности политической партии, распущенной в соответствии с положениями статьи выше, или способствующее ее восстановлению, прямо или косвенно, наказывается тюремным заключением на срок от 5 до 10 лет и штрафом в размере от 20 000 до 100 000 дирхамов[104].

---

[103] Партия не может получать какую-либо прямую или косвенную финансовую поддержку от территориальных групп, государственных учреждений или любого юридического лица публичного права, а также от компаний, в которых государство, территориальные группы, государственные учреждения или любое юридическое лицо публичного права владеют всем капиталом или его частью. Политические партии должны быть созданы и функционировать исключительно за счет национальных средств. Ни одна политическая партия не может получать иностранные средства, напрямую или косвенно.

[104] Статья 69 Органического закона № 29.11 «О политических партиях», утвержденного Королевским указом № 1.11.166 от 22.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5989 от 24.10.2011.

Глава IV. Избирательный корпус Марокко

§ 1. Избирательные списки и регистрация избирателей

Вопросу формирования, пересмотра и обновления списков избирателей уделялось детальное внимание во всех избирательных законах, начиная с 1997 года. Разработке, пересмотру, упорядочиванию всеобщих списков избирателей посвящена первая часть (ст. 1–46) Закона № 57.11 от 2011 года. Статья 2 предусматривает, что регистрация в общих избирательных списках является обязательной. Система регистрации избирателей в Королевстве Марокко является активной, то есть граждане должны подать запрос на регистрацию, чтобы считаться избирателями. Граждане Марокко, достигшие совершеннолетия, располагающие всеми гражданскими и политическими правами и не подпадающие ни под одно из условий несоответствия, предусмотренных вышеуказанным законом, должны быть зарегистрированы в общих избирательных списках.

Для регистрации граждане должны представить в местную административную комиссию, ответственную за регистрацию избирателей, подписанную регистрационную форму, в которой указаны их фамилия и имя, место рождения, профессия, а также адрес и номер Национального удостоверения личности (La Carte Nationale d'Identité, CIN). По Закону № 57.11 гражданин должен доказать свое основное место жительства в течение непрерывного периода в 3 месяца или более, чтобы ему разрешили зарегистрироваться в муниципалитете или районе[105].

Статья 4 Закона № 88.14 «О пересмотре в чрезвычайном порядке всеобщих списков избирателей» позволяет гражданам как в стране, так и за ее пределами, не зарегистрированным в списках, подать

[105] Статья 4 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

заявку на регистрацию на специальном электронном сайте[106]. Порядок ее подачи определяется указом премьер-министра.

Указ премьер-министра № 4516.14, опубликованный в 2014 году, дает новым избирателям возможность зарегистрироваться онлайн на веб-сайте www.listeselectorales.ma[107]. Этот веб-сайт, созданный Министерством внутренних дел, позволяет любому лицу с номером CIN проверить списки, выложенные в Интернете, и узнать, была ли одобрена его регистрация. Для регистрации в качестве избирателя требуется номер CIN. С 12 лет граждане могут подать заявление на получение CIN, а для граждан в возрасте 18 лет и старше его наличие становится обязательным. Граждане, родившиеся в Марокко и проживающие за пределами страны, могут подать заявление на регистрацию в списке муниципалитета или района, в котором они родились, или в котором родился их отец или дед, или в котором они владеют имуществом или занимаются профессиональной или коммерческой деятельностью[108].

В избирательные списки по статьям 7 и 8 Закона № 57.11 не могут быть включены следующие категории граждан:

1. действующие военнослужащие Королевских вооруженных сил Марокко всех званий, служащие сил безопасности и все прочие лица, которые состоят на службе в администрации, территориальных общинах, государственных учреждениях или на государственной службе и имеют право носить оружие при исполнении своих обязанностей;

2. лица, приговоренные к одному из следующих наказаний:

---

[106] Статья 4 Закона № 88.14 «О пересмотре в чрезвычайном порядке всеобщих списков избирателей», утвержденного Королевским указом № 1.14.191 от 10.12.2014. Официальный вестник Королевства Марокко № 6316 от 11.12.2014.

[107] Статья 1 Указа премьер-министра № 4516.14 «Об электронном сайте, касающемся общих списков избирателей» от 18.12.2014. Официальный вестник Королевства Марокко № 6318 от 19.12.2014.

[108] Статья 6 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

а) уголовное наказание;

б) тюремное заключение на любой срок или условное тюремное заключение на срок более 3 месяцев или штраф за тяжкое преступление или одно из правонарушений;

в) тюремное заключение сроком более 6 месяцев за некоторые правонарушения;

г) тюремное заключение сроком более 3 месяцев без отсрочки исполнения или тюремное заключение сроком более 6 месяцев с отсрочкой исполнения за любое преступление, кроме указанных в пунктах (б) и (в) выше, за исключением проступков, совершенных непреднамеренно, при условии, что они не сопровождаются преступлением в виде побега;

3. лица, лишенные права голоса по решению суда;

4. лица, в отношении которых были вынесены обвинительные приговоры заочно;

5. лица, признанные судом недееспособными;

6. лица, в отношении которых применялась процедура судебной ликвидации;

7. лица, осужденные к лишению гражданских прав, если они не подпадают под всеобщую амнистию или не восстанавливаются в гражданских правах после истечения срока, к которому они были осуждены.

Лица, приговоренные к одному из вышеуказанных наказаний, не могут подавать заявление о регистрации в избирательных списках до истечения 5 лет с даты отбытия наказания, истечения срока его действия или даты вступления приговора в силу в случае условного приговора (не исключая случаев, когда приговор влечет за собой более длительный срок лишения права голоса). Особое помилование не восстанавливает избирательное право.

Что касается порядка разработки всеобщих списков избирателей, то заявления о регистрации в избирательных списках подаются в течение 30 дней после начала регистрации. Соответствующая дата определяется указом, издаваемым по предложению министра

внутренних дел и публикуемым в Официальном вестнике не менее чем за 15 дней до начала процедуры регистрации.

В каждом муниципалитете или в каждом районе муниципалитета, разделенного на районы, создается административный комитет для рассмотрения заявлений о регистрации в избирательных списках. В дополнение к административному комитету в каждом муниципалитете с населением более 50 000 человек и в каждом округе могут быть созданы один или несколько вспомогательных административных комитетов. Административные вспомогательные комитеты выполняют свои обязанности под надзором административного комитета в пределах отведенной им территориальной юрисдикции(ст. 10).

Административный комитет (далее — Комитет, АК) собирается в день, определенный указом, изданным по предложению министра внутренних дел, для рассмотрения поданных заявлений о регистрации. Заявления, соответствующие требованиям законодательства, регистрируются, а заявления, не соответствующие этим требованиям, отклоняются. Комитет принимает решения большинством голосов своих членов. В случае равенства голосов преимущество имеет сторона, на которой присутствует председатель.

Председателю АК необходимо в письменной форме уведомить всех граждан, чьи заявления о регистрации были отклонены, о данном решении в течение 3 дней. После завершения работы Комитет должен подготовить предварительный избирательный список для муниципалитета или округа и передать его в муниципальные или окружные администрации в течение 8 дней.

Политические партии могут по запросу получить выписку из предварительного избирательного списка для муниципалитета или округа, включая имена и фамилии избирателей, их адреса и избирательный округ, в котором они зарегистрированы. Выписка должна быть предоставлена представителю партии, назначенному для этой цели, после подачи в течение установленного срока письменного запроса, подписанного компетентным партийным органом. В запросе должны быть указаны соответствующие избирательные

округа (коммуна или округ), а также цель, для которой предназначена выписка. Возможно предоставление выписки в печатном виде, в виде файла, сохраненного на компакт-диск, или любым другим электронным способом. Выписка может быть использована только в избирательных целях, для которых она была предоставлена.

Любая заинтересованная сторона может ознакомиться с предварительным списком избирателей на месте в официальные рабочие часы в течение установленного периода. Любое лицо, не зарегистрированное в предварительном списке избирателей, должно подать заявление о регистрации в административный комитет в течение 7 дней. Любое лицо, зарегистрированное в предварительном списке избирателей, может также потребовать исключить из списка любое лицо, которое, по его мнению, зарегистрировано незаконно. Такое же право предоставляется местным руководителям (вали, губернатору, паше, каиду) или замещающим их лицам. Запросы на регистрацию или исключение должны сопровождаться необходимыми данными и доказательствами. После истечения срока жалобы запросы не принимаются.

Административный комитет собирается в день, определенный указом, изданным по предложению министра внутренних дел, для рассмотрения заявлений и жалоб. Решения АК принимаются большинством голосов его членов. В случае равенства голосов преимущество имеет та сторона, позицию которой занял председатель. Решения Комитета должны быть обоснованы и зарегистрированы в специальном реестре, предназначенном для приема жалоб и заявлений. Каждому из решений должен быть присвоен серийный номер. Председателю Комитета необходимо передать решение в письменной форме заинтересованным сторонам в течение 3 дней.

Любое заинтересованное лицо может ознакомиться с решениями комитета в официальные рабочие часы в течение 7 дней с даты, определенной указом, изданным по предложению министра внутренних дел. Любое заинтересованное лицо может подать апелляцию на решение административного комитета в установленный срок. Политические партии могут по запросу получить

копию документа, содержащего решения комитета, в течение установленного срока.

Административному комитету необходимо подготовить окончательный избирательный список для муниципалитета или района в день, определенный указом. Для каждого муниципалитета или района должен быть подготовлен избирательный список в четырех экземплярах. Один экземпляр должен храниться в архиве, второй должен быть отправлен в центральный офис муниципалитета или района, а два оставшихся экземпляра должны быть отправлены в центральный офис префектуры или провинции, к которым относится соответствующий муниципалитет или район. Региональные органы власти должны направить копию избирательного списка в административный суд соответствующей территориальной юрисдикции в течение 8 дней с даты составления.

Пересмотру всеобщих списков избирателей посвящены статьи 20–31 Закона № 57.11. Административному комитету необходимо ежегодно пересматривать избирательные списки, составленные в соответствии с положениями вышеуказанного закона. В ходе процесса пересмотра секретариат Комитета получает новые заявления о регистрации и заявления о переводе.

Местная администрация в течение срока подачи заявлений о регистрации может пригласить любое лицо, которое соответствует требуемым законом условиям и не зарегистрировано в избирательном списке муниципалитета или округа, подать заявление о регистрации. Местная администрация может также направить запрос в Комитет об исключении из списков любого лица, которое было зарегистрировано незаконно. Секретариат АК должен подготовить список имен лиц, подавших заявления о регистрации или переводе для представления Комитету. Ему также необходимо подготовить список лиц, исключенных АК. Секретариат Комитета должен также подготовить список дел, переданных ему местной администрацией для рассмотрения АК.

Административный комитет собирается ежегодно, начиная с 5 января или на следующий день, если эта дата приходится

на религиозный или национальный праздник, для рассмотрения поданных ему заявлений о регистрации и переводе, а также иных дел. Комитету необходимо разместить предварительный измененный список 10 января в 8:00 в офисе местной администрации и муниципальных или районных офисах вместе с избирательным списком за предыдущий год на 8 дней. Об этом необходимо уведомить общественность, путем размещения объявлений на входе в административные здания, по радио или телевидению, в газетах или иным способом, с тем, чтобы все заинтересованные стороны могли ознакомиться со списками в рабочие часы. Любое лицо, не зарегистрированное в избирательном списке, имеет право подать заявление о регистрации в Комитет в течение 7 дней. Любой зарегистрированный избиратель может в течение того же срока запросить удаление имени лица, которое, по его мнению, было зарегистрировано незаконно. Такое же право предоставляется местному руководству. Запрос на регистрацию или удаление должен сопровождаться необходимыми данными и доказательствами. На каждый запрос или жалобу выдается квитанция с серийным номером. Данные запросы и жалобы необходимо подавать в центральный офис АК. Никакие запросы или жалобы не принимаются после истечения установленного срока.

Запросы и жалобы, указанные в предыдущей статье, должны быть представлены административному комитету для рассмотрения и принятия решения. Комитету необходимо проводить заседания, начиная с 10 февраля или на следующий день, если эта дата приходится на религиозный или национальный праздник. Заседания АК могут продолжаться до 14 февраля. Принятые им решения должны быть обоснованы и зарегистрированы в специальном реестре приема запросов и жалоб, с присвоением каждому решению порядкового номера. Председателю необходимо уведомить заинтересованные стороны о принятых решениях в письменной форме в течение 3 дней. Любая заинтересованная сторона может подать апелляцию на решение АК в течение того же периода. Административному комитету необходимо опубликовать окончательный список избирателей на 8 дней 15 февраля, начиная с 8:00, для того, чтобы с ним

мог ознакомиться любой избиратель в течение официальных рабочих часов.

Любое лицо, чье заявление на регистрацию было отклонено административным комитетом, может обжаловать данное решение. Любой зарегистрированный избиратель может подать апелляцию на решения Комитета. Такое же право предоставляется местному руководству. Вышеуказанные апелляции должны быть поданы в течение 8 дней после даты подачи итогового измененного списка в соответствии с законодательными положениями.

Административному комитету необходимо сформировать итоговый избирательный список для каждого муниципалитета или района до 31 марта каждого года. Копия итогового избирательного списка должна быть передана в административный суд. В случае кончины избирателя или утраты им избирательного права вне сроков, установленных для заседания Комитета, местной администрации необходимо немедленно внести соответствующие поправки в избирательный список и сообщить об этом АК на его следующем заседании. Политические партии имеют право получить копию вышеупомянутых списков по запросу в сроки, установленные для подачи предварительного измененного списка и окончательного измененного списка.

В отчете о наблюдении за местными выборами 2015 года Национального совета по правам человека отмечены усилия по упрощению процедуры, предпринятые марокканским государством, однако было также указано, что многие граждане по-прежнему не имели CIN. В августе 2020 года марокканское правительство запустило схему предоставления биометрических CIN и оцифровки процесса регистрации.

Обновление списков избирателей проводится каждый год и перед каждыми всеобщими выборами. Регистрация избирателей проходит в течение 30-дневного периода, даты которого должны быть объявлены за 15 дней в Официальном вестнике правительства.

Закон № 57.11 подвергся изменениям в 2021 году, когда был принят дополняющий его Закон № 10.21, который содержал положения, поощряющие граждан, впервые получивших электронные

национальные удостоверения личности, особенно молодых людей, регистрироваться в общих избирательных списках. По новой статье 30 бис-2 местные административные управления, помимо иных возложенных на них обязанностей, должны требовать от всех граждан, соответствующих условиям для регистрации в общих избирательных списках и не зарегистрированных в них, которые впервые получили свое национальное электронное удостоверение личности, подать заявление о регистрации в избирательном списке коммуны или округа проживания. С этой целью местные подразделения Генерального директората национальной безопасности должны своевременно направить списки лиц, которые получили вышеупомянутое удостоверение впервые, в компетентное региональное управление.

Для выборов 8 сентября 2021 года регистрация избирателей проходила с 1 июня по 1 июля 2021 года. Была проведена кампания по поощрению регистрации новых избирателей, которая привела к значительным результатам (1 700 000 новых регистраций)[109].

Специальные положения для иностранцев, проживающих в Марокко

Порядок регистрации в избирательных списках для иностранцев, проживающих в Марокко, определен в статьях 40–42 Закона № 57.11. Граждане государств, подписавших соглашения с Марокко о разрешении регистрации в избирательных списках или предоставивших аналогичный режим гражданам Марокко, могут подать заявление на регистрацию в дополнительных избирательных списках для иностранцев. Данные дополнительные списки для иностранцев, проживающих в Марокко, используются для голосования тех, кто зарегистрирован в них, во время местных выборов.

Любой иностранец, который желает быть зарегистрированным в дополнительном избирательном списке, должен лично подать

[109] Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022.

заявление на регистрацию, заполнив специальную форму, указав Ф.И.О. — свои и своих родителей, номер марокканской карты резидента или регистрационной карты. Заявитель должен предоставить документы, подтверждающие, что он фактически проживал в Марокко не менее 5 лет и находился в территориальной юрисдикции муниципалитета или округа не менее 6 месяцев подряд. Он также должен предоставить подписанную и заверенную декларацию, в которой говорится, что он пользуется гражданскими и политическими правами в стране своего происхождения. Заявки на регистрацию в дополнительных избирательных списках должны быть поданы в законодательно установленные сроки.

Дополнительные избирательные списки для иностранцев, составленные или пересмотренные в соответствии с положениями Закона № 57.11, остаются действительными для всеобщих, дополнительных или частичных выборов в местные советы до тех пор, пока не будет окончательно составлен избирательный список на следующий год, с учетом любых изменений, которые могут быть внесены в них в следующих случаях:

– уход из жизни;

– судебные решения, вынесенные после обжалования решений административных комитетов;

– лишение права голоса в стране происхождения;

– исключение лица из избирательного списка из-за существенной ошибки;

– регистрация избирателя в нескольких избирательных списках или многократная регистрация в одном списке;

– инциденты, возникающие в результате компьютерной обработки избирательных списков;

– заявления о регистрации, поданные лицами, достигшими совершеннолетия после подсчета окончательных избирательных списков или достигшими этого возраста на дату, установленную для выборов; эти заявления должны поступить в штаб-квартиру административного комитета до 15-го дня, предшествующего дню выборов;

– новые заявления о регистрации, поданные после последнего подсчета дополнительных избирательных списков.

Эти дополнения или исключения должны быть включены в таблицу, подготовленную главой административного комитета и переданную в местные административные органы и администрацию муниципалитета или района за 10 дней до даты голосования.

§ 2. Голосование марокканских граждан, проживающих за рубежом

Процессы миграции из Марокко в европейские государства берут свое начало с 1960-х годов, когда были подписаны двусторонние трудовые протоколы с такими странами, как Франция и Германия (1963 г.), Бельгия (1964 г.), Голландия (1969 г.). Европейские страны были заинтересованы в притоке дешевой рабочей силы из африканских стран, испытывающих тяжелое социально-экономическое положение. На тот момент власти Марокко рассматривали трудовую эмиграцию в качестве явления, носящего исключительно временный характер.

В конце 1960-х — начале 1970-х годов власти стремились направить за рубеж как можно больше рабочих, с целью снижения социальной напряженности и получения дополнительных прибылей от перечисленных ими средств. Было создано Бюро по миграции, которое вошло в структуру Министерства труда и социальных вопросов. В 1974 году, вследствие экономического спада, темпы трудовой миграции значительно снизились. Однако рост численности марокканских эмигрантов в Европе продолжился, в связи с процессом воссоединения семей. Если в 1962 году в Западной Европе проживало 33 320 марокканцев, то к 1994 году их количество возросло до 1 344 421 человека, из них почти половина — во Франции.

В 1980-е годы были подписаны трудовые протоколы с арабскими государствами Персидского залива; в 2001 году с Испанией,

в 2005 году с Италией. Однако больше всего марокканцев за рубежом проживало во Франции[110].

В итоге в 1990-х годах за пределами Марокко насчитывалось более 1 300 000 марокканцев, что свидетельствовало о формировании полноценной диаспоры. Появились и новые направления для эмиграции, помимо европейских стран, такие как арабские страны, государства североамериканского и, в меньшей степени, западноафриканского регионов[111]. Со временем политика властей по отношению к зарубежной диаспоре стала претерпевать определенные изменения. В период формирования диаспоры правительство Марокко выступало против натурализации марокканцев в странах их проживания. Однако с ростом численности мигрантов вектор политики властей был изменен. Была разработана отдельная стратегия по взаимодействию с новым явлением в жизни страны — зарубежной диаспорой. Хотя двойное гражданство было узаконено еще в 1958 году[112].

Власти начали поиск механизмов, которые позволили бы обеспечить политическую лояльность эмигрантов в долгосрочной перспективе, а также стимулировали экономическое сотрудничество. В остальном векторы диаспоральной политики остались прежними: сохранение национальной идентичности, решение проблем безопасности и пресечение радикализма, привлечение эмигрантов к проектам по развитию страны происхождения.

В начале 1980-х годов впервые были выделены парламентские мандаты для зарубежных марокканских общин. На парламентских выборах 1984 года для марокканцев, проживающих за рубежом, было выделено 5 мест в пяти избирательных округах

---

[110] Bruce B. Transnational Religious Governance as Diaspora Politics: Reporming the Moroccan Religious Field Abroad //Mashriq & Mahjar: Journal of Middle East and North African Migration Studies. 2018. 5 (1). P. 39.

[111] Аль-Идриси Б. Отчет ООН о трансформации марокканской зарубежной диаспоры: контекст, темпы и перспективы развития. 2015. С. 5.

[112] Лошкарев И.Д., Копытцев И.С. Диаспоральная политика Марокко: трансформация подходов // Региональные проблемы. С. 118.

(в соответствии с Королевским указом № 2.54.515 от 16.08.1984 «О создании избирательных округов за рубежом»). Однако данный эксперимент не получил своего продолжения. В 1989 году партия Истикляль выдвинула предложение о разработке законопроекта с целью создания Высшего совета марокканских общин за рубежом. Данная инициатива была поддержана как рядом оппозиционных партий, так и некоторыми депутатами, однако не была принята парламентским большинством.

До 1990 года вопросы, связанные с марокканской зарубежной диаспорой, решались Министерством труда либо Министерством иностранных дел. Далее было создано специальное Министерство по делам марокканцев, проживающих за рубежом. Его основными целями были: сохранение государственно-ориентированной и религиозной идентичности; содействие экономическим, социальным, культурным и образовательным программам; борьба с оппозиционными настроениями и радикальными течениями.

Однако уже в 1997 году данное министерство было упразднено[113]. В 1990 году появился Фонд Хасана II для марокканцев, проживающих за рубежом. Его главной целью стало развитие и защита марокканской диаспоры, ее культурных, религиозных и социальных устоев. В 1999 году была основана новая национальная ассоциация — Фонд солидарности Мухаммеда V, которая в настоящее время имеет специальный статус при Экономическом и социальном совете ООН. Одним из направлений деятельности данного фонда стала поддержка марокканцев за рубежом.

В 2005 году король Мухаммед VI выступил с речью, в которой подтвердил необходимость включения марокканцев, проживающих за рубежом, в процессы государственного управления. Король объявил о шагах, нацеленных на вовлечение соотечественников за рубежом в работу государственных институтов и ведение государственных дел:

[113] Brand L.A. States and their expatriates: Explaining the development of Tunisian and Moroccan emigration-related institutions. 2002. P. 6.

– представительство марокканской зарубежной диаспоры в Палате депутатов;

– создание избирательных округов за рубежом;

– предоставление активного и пассивного избирательного права;

– создание Высшего совета по делам марокканской общины за рубежом[114].

Первые две меры должны были реализоваться во время парламентских выборов 2007 года, но в конечном итоге были отменены по техническим и логистическим причинам, связанным со сложностью организации выборов в различных странах. Тем не менее в своей речи король Мухаммед VI подтвердил создание Совета марокканской общины за рубежом. В том же году было вновь создано Министерство по делам марокканцев, проживающих за рубежом[115].

В контексте событий «арабской весны» и требований протестного движения в стране был разработан новый подход к политической системе и взаимоотношениям различных ее институтов с эмигрантами. В конституции 2011 года вопросу проживающих за рубежом граждан страны уделено немалое внимание. Со стороны государства предусмотрена защита законных прав и интересов граждан Марокко, проживающих за рубежом, в соответствии с международными нормами и законодательством страны проживания. Государство обязывалось поддерживать и развивать связи, в особенности культурные, с целью сохранения национальной идентичности, способствовать усилению вклада в развитие Марокко и укреплению дружественных связей между правительствами и предприятиями стран проживания марокканцев за рубежом[116]. Государственные власти должны были обеспечивать участие

---

[114] Aboussi M. Les politiques de connexion avec la diaspora marocaine // Hommes & migrations. 2013. T. 1303. P. 122.

[115] Zapata-Barrero R., Hellgren Z. Harnessing the potential of Moroccans living abroad through diaspora policies? Assessing the factors of success and failure of a new structure of opportunities for transnational entrepreneurs // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2020. 46 (10). P. 2033.

[116] Статья 16 Конституции Марокко 2011 г.

в избирательных процессах как можно большего числа проживающих за рубежом граждан Марокко (ст. 18).

Конституционно закрепляется учреждение Совета марокканской диаспоры за рубежом, который призван выражать свое мнение по поводу вопросов общей политики, обеспечивать защиту прав и интересов своих соотечественников, способствовать поддержанию их тесных связей с родиной[117].

Граждане Марокко, проживающие за границей, обладают теми же правами, что и граждане, проживающие на территории страны, в том числе как активным, так и пассивным избирательным правом. Они могут баллотироваться в качестве кандидатов по избирательным спискам и занимать выборные должности на национальном, региональном и местном уровнях. Критерии к кандидатам, условия и порядок использования права голоса определяются законодательством. По данным Экономического, социального и экологического совета о мигрантах, Европа принимает 89 процентов марокканских мигрантов (4,5 млн марокканцев, зарегистрированных в консульствах и проживающих в Европе), а остальные распределены по более чем 100 странам мира (202 тыс. в Азии, 212 тыс. в Африке и 150 тыс. в Америке). Во Франции проживает более 1 000 000 марокканцев (больше всего в мире), в Испании — 900 000, в Бельгии — около 570 000 (5% населения страны), в Нидерландах — около 415 000, в Италии — 423 000.

По данным на 2021 год, количество марокканцев за рубежом достигло 5 100 000 человек (15% населения Марокко), включая тех, кто проживает за пределами страны и не состоит на консульском учете (например, лица с двойным гражданством, родившиеся и проживающие за рубежом, у которых один или оба родителя имеют марокканское гражданство), общая численность марокканцев за рубежом может доходить до 6 500 000 человек[118].

---

[117] Там же. С. 163.

[118] Число марокканцев, проживающих за рубежом, возросло до 6,5 млн чел. // Аш-Шарк Аль-Аусат. 12.12.2022. URL: https://aawsat.com/home/article/4058796/ (дата обращения: 04.05.2025).

Голосованию марокканцев, проживающих за рубежом, посвящена статья 72 Органического закона № 27.11, которая осталась без изменений в ходе избирательной реформы 2021 года. В ней закреплено, что проживающие за пределами королевства избиратели, зарегистрированные в общих избирательных списках, имеют право голосования по доверенности. В этом случае избиратель должен заполнить и подписать специальную форму, которую необходимо подать в посольство или консульство по месту жительства. Форма должна включать: имя и фамилию избирателя, номера национального удостоверения личности/паспорта и коммуны/округа, в избирательном списке которого он зарегистрирован, адрес, указанный в избирательном списке, а также имя и фамилию, номер национального удостоверения личности и личный адрес лица, которому выдана доверенность[119].

Избиратель должен лично направить или доставить доверенность лицу, которое он уполномочивает проголосовать от своего имени. Доверенное лицо голосует в соответствии с процедурами, предусмотренными в соответствующем Органическом законе. Ни одно лицо не может быть представителем более чем одного избирателя, проживающего за пределами Марокко.

Глава V. Особенности избирательного процесса в Марокко в современный период

§ 1. Избирательные процессы с 1960-х по 1993 год

Во второй половине 1950-х годов в Марокко функционировал Национальный консультативный совет, учрежденный Королевским указом от 3 августа 1956 года. Данный совет представлял собой

[119] Статья 72 Органического закона № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденного Королевским указом № 1.11.165 от 14.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5987 от 17.10.2011.

консультативный орган, выражающий свое мнение по государственному бюджету и консультирующий по всем представленным ему политическим, экономическим и социальным вопросам. Представляя все политические партии того времени, этот совет продолжал выполнять свои обязанности до 23 мая 1959 года[120]. С начала 1960-х годов в Марокко на регулярной основе происходили выборы, первыми из которых стали местные выборы 1960 года и парламентские выборы 1963 года.

На муниципальных выборах 29 мая 1960 года избирались члены муниципальных советов сроком на 3 года. Выборы прошли по мажоритарной системе в один тур. Основными соперниками были партии Истикляль, Национальный союз народных сил (далее — НСНС) и Народное движение (далее — НД). Абсолютное большинство голосов получили партии Истикляль и НСНС. Однако на тот момент уровень самостоятельности избранных советов было сложно охарактеризовать как высокий.

Первая конституция независимого Марокко была ратифицирована на конституционном референдуме 7 декабря 1962 года. Выборы 17 мая 1963 года прошли в непростых внутриполитических условиях, на фоне обострения напряженности в отношениях между оппозицией и правящим режимом. Явка составила 71,8 процента, несмотря на то, что король Хасан II призвал граждан проявить «политическую зрелость, [высокие] моральные качества и патриотизм, которые должны быть превыше всех прочих соображений»[121]. В выборах приняли участие такие партии, как Истикляль, НСНС, Фронт защиты конституционных институтов (далее — ФЗКИ), а также беспартийные кандидаты[122]. Хотя выборы принесли победу ФЗКИ (69 мест из 144), оппозиционные партии Истикляль и НСНС

[120] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 2.

[121] Исследования выборов в Марокко / Журнал юридических исследований «Идаат». Под ред. Аль-Бакури М., Аль-Курейши А. 2021. 2. С. 121.

[122] Вийкен Ф. Избирательные процессы в Марокко: между монархическим строем и достижением демократических целей (на примере парламентских выборов) // Мировая политика. 2018. 2 (2). С. 33.

получили в совокупности большее количество мест (Истикляль — 44, НСНС — 28, независимые кандидаты — 6)[123].

13 октября 1963 года прошли выборы в Палату советников. Партии Истикляль, НСНС, Марокканский союз труда отказались от участия в них, что дало возможность ФЗКИ получить более 104 мест. Вышеуказанные партии отказались от участия и в муниципальных, региональных выборах, а также в выборах в профессиональные палаты. Начался первый законодательный срок нового парламента, согласно конституции состоящего из двух палат. Палата депутатов состояла из 144 членов, избираемых прямым всеобщим голосованием на 4 года, а Палата советников — из 120, избираемых всеобщим непрямым голосованием. Половина верхней палаты подлежала обновлению каждые 3 года. Работа первого парламента характеризовалась внутренними противоречиями, как между политическими лидерами, так и между большинством и оппозицией. Парламент первого созыва не смог закончить свой срок ввиду эскалации конфликта между депутатами, а также объявления чрезвычайного положения 7 июня 1965 года в результате массовых протестов в Касабланке.

В июле 1963 года прошли муниципальные выборы, явка на которых составила около 76 процентов. Партии Истикляль и НСНС отказались от участия, победу одержала партия ФЗКИ (10 000 мест, 90,16%). Срок полномочий избранных советов составлял 3 года, однако в связи с объявлением чрезвычайного положения был продлен еще на 3 года, до 1969 года[124].

Местные выборы 1969 года прошли в изменившихся политических условиях, когда властями были приняты некоторые меры для повышения справедливости выборов[125]. Тем не менее выборы бойкотировали такие партии, как Истикляль и НСНС (Истикляль разрешила своим членам баллотироваться в качестве независимых

[123] Сергеев М.С. Указ. Соч. С. 175.
[124] Там же. С. 5.
[125] Исследования выборов в Марокко. С. 121.

кандидатов)[126]. С другой стороны, партия НД активизировала свои усилия для победы на выборах. В итоге независимые кандидаты получили более 9000 мест (82%), НД — более 1400 мест (12%).

Следующие парламентские выборы состоялись 21 августа 1970 года, после принятия новой конституции в том же году, при явке 85 процентов[127]. Избирались депутаты однопалатного парламента второго созыва — Палаты депутатов, которая на тот момент состояла из 240 членов. 90 депутатов были избраны прямым всеобщим голосованием, 150 — непрямым голосованием. Из них 90 представляли муниципальные органы власти, 60 — профессиональные палаты. На данных выборах была сформирована партийная коалиция под названием «Национальный блок» в составе партий Истикляль и НСНС, а также профсоюзов (Марокканский союз труда, Всеобщее объединение марокканских трудящихся, Национальный союз марокканских студентов). Отказались от участия партия Народное конституционно-демократическое движение, которое отделилось от НД, и Конституционно-демократическая партия. Партия НД смогла получить 21 место, помимо независимых кандидатов, которые смогли получить 64 места. Партия Истикляль получила всего 4 места. На непрямых выборах победу одержали независимые кандидаты[128].

События лета 1971 года, связанные с попыткой государственного переворота, не позволили парламенту продолжить свою работу. Деятельность избранных советов приостановилась, наряду с действием конституции 1970 года. Были начаты переговоры с оппозицией, а 1 марта 1972 года проведен конституционный референдум и одобрены поправки к конституции.

В ноябре 1976 года прошли муниципальные выборы. Это произошло вскоре после принятия нового Муниципального устава, что стало важным фактором в передаче более широких полномочий

[126] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 6.
[127] Вийкен Ф. Указ. соч. С. 41.
[128] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 8–9.

местным властям. Подготовка к данным выборам предусматривала создание особого совета по «справедливому ходу выборов», в состав которого вошел ряд политических партий[129]. На выборах было зафиксировано значительное увеличение числа кандидатов (около 42 638, по сравнению с 25 060 в 1963 г.).

Независимые кандидаты получили 8582 места (94,24%). Значительно меньшее число мест получили партия Истикляль (2184), НД (1045), Социалистический союз народных сил (далее — ССНС) (874), Народное конституционно-демократическое движение (542), НСНС (113), Рабочая партия (58), Партия прогресса и социализма (далее — ППС) (26) и Конституционно-демократическая партия (19).

Выборы 3 июня 1977 года прошли в чрезвычайных условиях. Эти условия были обусловлены национальной мобилизацией по проблеме Западной Сахары, которая была использована королем для побуждения партий к участию в выборах. По мнению многих исследователей, вопрос Западной Сахары стал одним из источников легитимности для правящего режима. Все политические силы, в том числе оппозиция, единогласно выступили в поддержку марокканского характера Западной Сахары, что проявилось в результатах данных выборов, явка на которых составила порядка 82 процентов. Был создан Совет справедливости и прозрачности выборов, в котором были представлены практически все партии, имеющиеся на политической арене[130].

Итоги выборов принесли победу независимым кандидатам, которые получили абсолютное большинство голосов в Палате депутатов (141 место из 264). Истикляль получила 51, НД — 44 места. Оппозиция получила значительно меньшее число голосов (ССНС — 15, ППС — 1, Рабочая партия — 2)[131].

---

[129] Исследования выборов в Марокко. С. 122.

[130] Вийкен Ф. Указ. соч. С. 33.

[131] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 9.

Итогом выборов стало формирование третьего (однопалатного) парламента — Палаты депутатов в составе 264 членов, из которых 176 были избраны всеобщим прямым голосованием, 88 — косвенным. Срок работы парламента составил 6 лет вместо 4 (был продлен на 2 года на референдуме в 1980 г.).

Муниципальные выборы 1983 года характеризовались тем, что политические партии впервые получили возможность использования СМИ в предвыборной кампании[132]. Число кандидатов достигло 54 162 человек. Срок полномочий избранных советов был продлен с 1989-го до 1992 года.

На парламентских выборах 1984 года явка составила 67 процентов. Большинство мест получили правоцентристские силы. Недавно созданная партия Конституционный союз (далее — КС) получила 83 места, Национальное объединение независимых (далее — НОН) — 61. Меньше мест получили партии НД — 47, Истикляль — 41, ССНС — 36, ППС — 2[133]. Итогом выборов стало формирование четвертого (однопалатного) парламента — Палаты депутатов в составе 306 членов, из них 204 были избраны прямым всеобщим голосованием, 102 — косвенным. Следующие парламентские выборы состоялись вместо 1990-го в 1993 году, поскольку в 1989-м прошел референдум по продлению парламентского срока на 2 года.

Начало 1990-х ознаменовалось значительными изменениями в области конституционного развития и, как следствие, избирательных процессов. С 1992 года начались процессы сближения между оппозицией и правительством. После принятия новой конституции был разработан ряд гарантий, предоставленных властями, для реализации более справедливых выборов:

– создание Национального избирательного комитета;
– государственное финансирование избирательных кампаний;
– равное использование кандидатами общественных СМИ;

[132] Исследования выборов в Марокко ... С. 122.
[133] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 10.

– предоставление административных и судебных гарантий, касающихся регистрации в списках избирателей, проверка личностей избирателей, санкции за фальсификацию[134];

– принятие нового избирательного законодательства, направленного на достижение консенсуса среди политических сил в Марокко[135].

В октябре 1992 года прошли муниципальные выборы (при явке 74%), на которых большинство мест получила партия НОН — 4829. Независимым кандидатам удалось получить 3111 мест, КС — 2992, Истикляль — 2796, НД — 2667, Национально-демократической партии — 1704, ССНС — 1565, ППС — 184, Шура ва Истикляль — 83, Рабочей партии — 28[136].

§ 2. Избирательные процессы с 1993 по 2021 год

Парламентские выборы 1993 года

После принятия конституции 1992 года состоялось голосование в парламент, который стал пятым в истории Марокко после обретения независимости. В преддверии выборов были осуществлены меры, направленные на большую объективность выборов — создание Национального избиркома, государственное финансирование избирательной кампании, равные возможности для использования СМИ, предоставление административных и судебных гарантий, касающихся регистрации в списках избирателей, проверки личности голосующих, наказания за фальсификацию[137].

Избирались 333 депутата: в июне 1993 года прямым голосованием 222 депутата, в сентябре 1993 года косвенным — 111 депутатов. Явка по сравнению с выборами предыдущих периодов оказалась крайне низкой и составила всего 63 процента[138].

---

[134] Исследования выборов в Марокко. С. 122.

[135] Вийкен Ф. Указ. соч. С. 33.

[136] Аль-Марзуки Б.Ю. Указ. соч. С. 6.

[137] Вийкен Ф. Указ. соч. С. 33.

[138] Сайель А.С. Политический режим в Королевстве Марокко (изучение функционирования политических и конституционных институтов) // Журнал международных исследований. 2012. 53. С. 35.

По итогам данных выборов в парламент в составе одной палаты вошли 11 партий. Партия КС получила 54 места, ССНС — 52, НД — 51, Истикляль — 49, НОН — 41, ППС — 10. Выборы вызвали резкую негативную реакцию оппозиционных групп, образовавших Национальный блок, которые заявили, что выборы были фальсифицированы. В попытке разрешить тупиковую ситуацию король Хасан II предложил оппозиции войти в правительство, но отказал ей в праве выбирать премьер-министра или министров внутренних дел, юстиции или иностранных дел. Оппозиция отказалась от данного предложения, вследствие чего реализация идеи «правительства консенсусной ротации» была отложена на более поздний период — до второй половины 1990-х годов.

Референдум по поправкам к конституции 13 сентября 1996 года привел к изменению парламентской системы. Однопалатный парламент, треть членов которого косвенно назначалась правительством, был заменен двухпалатным парламентом. 13 июня 1997 года прошли выборы в местные органы власти, в которых приняли участие 58,3 процента избирателей. На выборах было представлено 3 блока: центристские партии (Народное национальное движение, НОН), правые партии в составе блока «Согласие» («Аль-Вифак») (НД, КС, Национально-демократическая партия), партии Демократического блока (Организация народно-демократического труда, ППС, ССНС, Истикляль).

По итогам голосования Демократический блок получил 34 процента, блок «Согласие» — 28, центристские партии — 26. В частности, партии ССНС досталось 55 мандатов, КС — 44, НОН — 42, Социал-демократическому движению и Истикляль — по 32 мандата.

Парламентские выборы 1997 года

Особым событием в избирательной жизни Марокко в 1997 году стали парламентские выборы, прошедшие в новых условиях «политического перехода» (создание годом ранее двухпалатного парламента). Были опубликованы Органический закон о Палате депутатов № 31.97 (утвержден Королевским указом № 1.97.185 от

14.09.1997), по которому в нее входили 325 членов, и Органический закон о Палате советников № 32.97 (утвержден Королевским указом № 1.97.186 от 04.09.1997) — 270 членов.

28 февраля 1997 года в Рабате 11 политических партий (5 из них оппозиционные) подписали совместно с министром внутренних дел И. Басри политическую хартию, призванную «укрепить демократический режим, основанный на монархии» посредством консенсуса. И правительство, и партии выразили готовность к соблюдению норм законодательства. Правительство брало на себя обязательство контролировать и предотвращать любые незаконные вмешательства в избирательный процесс, не допускать превышения полномочий и незаконное использование государственных средств, обеспечить участие всех политических партий на равноправной основе. Все иные случаи и нарушения подлежали законодательно обоснованному наказанию. Представители политических партий, в свою очередь, подтвердили приверженность совместно разработанным правовым нормам и процедурам, пообещали мобилизовать электорат для участия в выборах и не оспаривать их справедливость без серьезных оснований[139]. Документ сопровождался приложением, содержащим этические обязательства в области финансирования, нейтрального отношения властей ко всем участникам выборов, равных возможностей в области использования СМИ и прочего.

Выборы в нижнюю палату прошли 14 ноября 1997 года, явка составила 58,3 процента[140]. В один тур по мажоритарной системе относительного большинства избирались 325 депутатов нижней палаты. Из них 295 — на уровне местных избирательных округов, 30 — на общенациональном уровне по списку, выделенному для женщин (по соглашению между политическими партиями).

---

[139] Daoud Z., Ouchelm B. Le Maroc prêt pour l'alternance // Le Monde diplomatique. Juin 1997. URL: https://mondediplo.com/1997/06/maroc2 (дата обращения: 14.06.2025).

[140] Куделев В.В. О некоторых итогах парламентских выборов в Марокко // Институт Ближнего Востока. 14.10.2002. URL: http://www.iimes.ru/?p=127 (дата обращения: 14.06.2025).

На данных выборах впервые использовалась символика партий. Результаты привели к победе партий Демократического блока. Левые партии получили 102 места, партии блока «Согласие» — 100, партии центра — 97. Партии, находящиеся вне блоков получили 26 мест. Партия ССНС получила 57 мест, Истикляль — 32, НОН — 46, НД — 40, КС — 50, Социал-демократическое движение — 32[141]. Будущей исламистской Партии справедливости и развития (ПСР), на тот момент известной под названием «Партия обновления и прогресса», достались 9 мандатов.

Выборы в Палату советников, на которых избирались 243 депутата, прошли 5 декабря 1997 года. Партии центра получили 90 мест (НОН — 42, Социал-демократическое движение — 33, Народное национальное движение — 15), блок «Согласие» — 76 мест (КС – 28, НД — 27, Национально-демократическая партия — 21), Национальный блок — 44 места (Истикляль — 21, НСНС — 16, ППС — 7), прочие левые партии — 16 мест (Фронт демократических сил — 12, Демократическая социалистическая партия — 4). Оставшиеся 17 мест разделили Рабочая партия (13) и партия Шура ва Истикляль (4).

На выборах 27 депутатов, которых избирали представители трудящихся, большинство мест получили профсоюзные ассоциации: Демократическая конфедерация труда (11), Марокканское трудовое объединение (8), Всеобщее объединение трудящихся Марокко (3).

Весной 1998 года премьер-министром был назначен А. Аль-Юсефи. Левая оппозиция возглавила работу правительства, что ознаменовало начало нового этапа — «правительства консенсусной ротации», действие которого продлилось до 2002 года.

Парламентские выборы 2002 года

Голосование прошло 27 сентября 2002 года, став первым в период правления нового короля — Мухаммеда VI. Подготовка к выборам проводилась в условиях острого системного

[141] Сайель А.С. Указ. соч. С. 36.

социально-экономического кризиса[142]. Однако сами выборы прошли в спокойной обстановке.

Общее количество избирателей составило около 14 000 000 граждан, которые голосовали по пропорциональной системе в один тур по партийным спискам. Выбирали 325 депутатов, из них 295 — по партийным спискам, 30 — по национальному списку. Явка на данных выборах снизилась до 52 процентов. В выборах приняли участие 26 партий, 13 из которых были представлены в прошлом парламенте. Для обеспечения 10-процентного представительства депутатов-женщин был выделен отдельный национальный список (30 мест).

Выборы бойкотировала партия Демократического социалистического авангарда. Из новых партий в выборах, в частности, приняли участие сформированная незадолго до голосования Единая социалистическая партия и основанная в марте 2002 года Марокканская либеральная партия[143]. По итогам выборов по партийным спискам ССНС получила 50 мест, Истикляль — 48, ПСР — 42, НОН — 41, НД — 27, ППС — 11. В итоге левый блок сохранил свое влияние, но был зафиксирован заметный подъем исламистских сил. Кроме того, большого прогресса добилась ПСР, оказавшись на третьем месте, хотя была представлена в 55 округах из 91[144].

Однако король, используя свои полномочия, назначил на пост премьер-министра И. Жетту, не имеющего партийной принадлежности. Было сформировано коалиционное правительство, в состав которого вошли большинство членов правительства «консенсусной ротации»[145]. ПСР исключили из консультаций по формированию правительства, что способствовало ее становлению как основной оппозиционной силы.

---

[142] Куделев В.В. О некоторых итогах парламентских выборов в Марокко // Институт Ближнего Востока. 14.10.2002. URL: http://www.iimes.ru/?p=127 (дата обращения: 14.06.2025).

[143] Там же.

[144] Сайель А.С. Указ. соч. С. 38.

[145] Там же.

Муниципальные выборы 2003 года стали первыми местными выборами в период правления короля Мухаммеда VI, а также первыми местными выборами, которые прошли по новой пропорциональной системе. В 2002 году был принят новый Коллективный устав (прежний действовал с 1976 г., первый — в 1960-м)[146]. Явка составила 54,16 процента — достаточно низкий показатель по сравнению с предыдущими периодами.

Парламентские выборы 2007 года

Новая пропорциональная система голосования была опробована в 2007 году. Эти выборы стали первыми в Марокко, на которых присутствовали международные наблюдатели. Также были привлечены местные наблюдатели от ассоциаций гражданского общества[147]. В организации избирательных процессов значительную роль сыграло не только МВД, но и Управление по аудиовизуальной коммуникации — оно впервые разрешило политическим организациям использовать общественные средства массовой информации до начала предвыборной кампании. Политические партии смогли таким способом активно выражать свою позицию и излагать содержание предвыборных программ через СМИ (в особенности, по радио)[148].

Перед данными выборами были пересмотрены списки избирателей. Количество зарегистрированных возросло до 15 510 505 (почти 80% граждан, имеющих право голоса). Впервые зарегистрированные избиратели составили около 1 500 000 человек из 3 000 000 имеющих право регистрации в списках избирателей.

Явка составила 37 процентов. В выборах приняли участие 33 партии, в том числе 2 партийных блока. Результаты голосования принесли победу партии Истикляль (52 места). ПСР заметно улучшила свое представительство — 46 мест. Партия НД получила 41 место, партия НОН — 39, партия ССНС — 38, партия КС — 27,

---

[146] Исследования выборов в Марокко. С. 125.

[147] Итоговый отчет о мониторинге парламентских выборов 2007 г. в Марокко // Марокканский совещательный совет по правам человека. С. 21.

[148] Там же. С. 43–44.

партия ППС — 17[149]. Премьер-министром назначили А. Аль-Фаси, что ознаменовало окончание этапа правительства «консенсусной ротации» и возврат к тенденции, предполагавшей руководящую роль партии большинства в правительстве.

Муниципальные выборы 2009 года подвели итог десятилетия после начала курса на реформы в 1999 году. Первое место заняла оппозиционная Партия аутентичности и современности (далее — ПАС) (почти 21%). ПСР заняла шестое место (5,4%)[150].

Парламентские выборы 2011 года

Досрочные парламентские выборы, состоявшиеся 25 ноября 2011 года (вместо октября 2012-го), стали одним из итогов требований протестного движения, участники которого заявляли о необходимости роспуска парламента и проведения новых выборов.

Событию предшествовали инициированные королем Мухаммедом VI консультации МВД с партиями летом 2011 года, в результате которых было установлено, что все приготовления к выборам будут осуществляться по согласованной между правительством и партиями программе[151]. ПСР выдвинула предложение об отмене прежних списков избирателей и принятии новых на основании предъявления только единой национальной карточки при регистрации избирателей и голосовании. Также поступило предложение о пересмотре административного деления ряда городов для большего соответствия спискам избирателей и населению.

Была принята новая конституция и, как следствие, новое избирательное законодательство. Согласно изменениям упразднялось удостоверение избирателя, которое было необходимо для

[149] Сайель А.С. Указ. соч. С. 36.

[150] Марокканцы приступили к голосованию на муниципальных выборах // Франс 24. 04.09.2015. URL: https://www.france24.com/ar/20150904 (дата обращения: 14.06.2025).

[151] Аль-Карауи С., Ад-Дулейми С. Указ. соч. С 42.

голосования ранее, и единственным требуемым документом для выборов становилось удостоверение личности[152].

Избирались 395 депутатов нижней палаты парламента. Явка составила около 45 процентов — выше, чем на предыдущих выборах (37%), однако процент испорченных бюллетеней, по данным Национального демократического института, достиг 20 процентов[153]. В общей сложности, в парламент прошли 18 из 31 партии, принявшей участие в выборах. Впервые победу одержала исламистская ПСР — 107 мест, распределенных по 16 регионам (27,1%), из которых 83 — на уровне местных списков, 24 — на уровне общенационального списка[154].

Истикляль оказалась на втором месте — 60 мест (15,2%), из которых 47 мест на уровне местных списков, 13 — на уровне общенационального списка. Далее шла НОН — 52 места (13,2%), из которых 40 — на уровне местных списков и 12 — на уровне общенационального списка. ПАС получила 47 мест (11,9%), из которых 35 — на уровне местных списков и 12 — на уровне общенационального списка. ССНС — 39 мест (9,9%), из которых 35 — на уровне местных списков и 12 — на уровне общенационального списка. НД — 32 места (8,1%), КС — 23, ППС — 18 мест. Оставшиеся места оказались разделены между несколькими малыми партиями[155].

На данных выборах наблюдалось увеличение женского представительства, по сравнению с предыдущими выборами — 67 женщин (16,7%), в том числе 16 из ПСР, прошли в парламент из общего числа 1624 кандидатов-женщин. Благодаря этому Марокко заняло

---

[152] Куделев В.В. «Арабская весна»: марокканский феномен. М.: Институт Ближнего Востока, 2017. С. 33.

[153] Вийкен Ф. Указ. соч. С. 50.

[154] Результаты выборов; исламистская партия ПСР завоевала историческую победу // Аль-Арабийя. 28.11.2011. URL: https://www.alarabiya.net/articles/2011%2F11%2F28%2F179561 (дата обращения: 14.06.2025).

[155] Arieff A. Morocco: Current Issues. Washington DC: Congressional Research Service, 2011. P. 3.

пятое место среди арабских стран по уровню представленности женщин в парламенте[156].

Победа ПСР ознаменовала собой серьезные изменения на политической карте Марокко. Согласно последним конституционным поправкам партия смогла сформировать правительство. Премьер-министром был назначен А. Бенкиран, который обратился к партиям Демократического блока и сформировал коалиционное правительство в составе ПСР, Истикляль, НД, ППС. Коалиция продолжала работу до 2013 года, когда Истикляль вышла из ее состава и А. Бенкиран был вынужден сформировать правительство с НОН и иными, менее крупными партиями.

Что касается вопроса недействительных бюллетеней, то их процент с первых парламентских выборов начала 1960-х годов демонстрировал тенденцию к постоянному росту и в 2011 году составил критические 22 процента, что могло свидетельствовать об определенном недоверии избирателей к избирательным процессам[157].

Муниципальные выборы 2015 года

Муниципальные и региональные выборы прошли в сентябре 2015 года. Избирались депутаты региональных и муниципальных советов, советов префектур и провинций, а также Палаты советников. Все выборы подлежали избирательному мониторингу. Граждане получили возможность избирать членов местных и региональных советов прямым всеобщим голосованием в соответствии с положениями конституции 2011 года, которая предоставляла особый статус территориальным единицам страны.

Основными конкурентами были правящая ПСР и оппозиционная ПАС. Выборы должны были выразить политический вес партий спустя 4 года после политических изменений в стране после «арабской весны» и за 1 год до парламентских выборов. В выборах

[156] Аль-Карауи С., Ад-Дулейми С. Указ. соч. С. 247.
[157] Вийкен Ф. Указ. соч. С. 42.

приняли участие около 15 000 000 марокканцев[158]. Явка составила 53,67 процента (выше, чем в 2011 г. — 45%).

По заявлению специальной избирательной комиссии, в наблюдении за выборами должны были принять участие более 4000 экспертов (из них 76 международных наблюдателей), представлявших 41 национальный и международный орган наблюдения[159].

На муниципальных выборах, где распределялись 31 503 места, ПАС заняла первое место с 6655 местами (21,1%), за ней следовала Истикляль (5106 мест, 16,2%), третье место занята ПСР (5021 место, 15,9%).

Согласно данным, предоставленным Министерством внутренних дел, ПСР получила 174 из 678 мест в региональных советах (25,6%), ПАС — 132 (19,4%) и Истикляль — 119 (17,5%)[160]. Данные результаты во многом предопределили итоги следующих парламентских выборов.

Парламентские выборы 2016 года

Вторые после конституционной реформы 2011 года парламентские выборы состоялись 7 октября. За 395 мест в Палате представителей (нижняя палата) боролись около 7000 кандидатов. Свой выбор должны были сделать около 16 000 000 марокканцев, зарегистрированных в 92 избирательных округах. В выборах участвовали около 30 партий. Несмотря на напряженную атмосферу в стране, выборы прошли спокойно при явке 43 процента.

Результаты не стали неожиданными. Как и прогнозировалось на основании результатов выборов 2011 и 2015 годов, была

---

[158] Марокканцы приступили к голосованию на муниципальных выборах // Франс 24. 04.09.2015. URL: https://www.france24.com/ar/20150904 (дата обращения: 14.06.2025).

[159] Там же.

[160] Au Maroc, bons résultats du parti islamiste aux élections locales // Le Monde. 06.09.2015. URL: https://www.lemonde.fr/international/article/2015/09/06/au-maroc-bons-resultats-du-parti-islamiste-aux-elections-locales_4747146_3210.html (дата обращения: 14.06.2025).

зафиксирована победа ПСР, которая получила 125 мест в Палате депутатов. ПАС стала второй — 102 места. Результаты остальных партий не столь значительны: Истикляль — 46 мест, НОН — 37, НД — 27, ССНС — 20, КС — 19, ППС — 12, Федерация демократических левых — 2.

Результаты по общенациональному избирательному округу, который включал 90 мест (60 — для женщин, 30 — для молодежи): ПСР — 27, ПАС — 21, Истикляль — 11, НОН — 9, НД — 7, ССНС — 6, ППС — 5, КС — 4.

Результаты по местным избирательным округам: ПСР — 98 мест, ПАС — 81, Истикляль — 35, НОН — 28, НД — 20, КС — 15, Социалистический союз — 14, ППС — 7, Социал-демократическое движение — 3, Федерация левых сил — 2, партия Демократического единства и Зеленая левая партия — по 1 месту. ПАС одержала победу в 5 из 12 регионов страны (в т.ч. Рабате, Касабланке и Фесе), что означало укрепление позиций партии среди городского населения среднего класса (традиционно партия имела поддержку в сельских областях)[161]. Кроме двух ведущих партий, все остальные потерпели неудачу и потеряли большое количество мест. По словам А. Бенкирана, «результаты выборов стали подобием политического землетрясения и повлекли за собой далеко идущие последствия»[162].

По итогам выборов ПСР вновь получала право предложить монарху кандидатуру премьер-министра и сформировать правительство[163]. С одной стороны, по сравнению с голосованием 2011 года ПСР увеличила свое присутствие в Палате представителей со 107

[161] Observation des élections législatives au Maroc (7 octobre 2016) // Conseil de l'Europe. 2016. URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=23193&lang=fr (дата обращения: 14.06.2025).

[162] Выборы 2016 г. подтвердили исключительный характер ситуации в Марокко // Аш-Шарк Аль-Аусат. 30.12.2016. URL: https://aawsat.com/home/article/819141/ (дата обращения: 14.06.2025).

[163] Куделев В.В. Ситуация в Марокко: октябрь 2016 г. // Институт Ближнего Востока. 28.11.2016. URL: http://www.iimes.ru/?p=31003 (дата обращения: 14.06.2025).

до 125 мест. Однако в этих же временных рамках ПАС почти удвоила свое представительство — с 47 до 102 мест.

10 октября А. Бенкиран по решению монарха вновь возглавил правительство Марокко. Ему же было поручено сформировать новый кабинет, в который помимо победивших партий вошли представители Истикляль и ППС.

Парламентские и муниципальные выборы 2021 года

В выборах приняли участие около 32 партий[164] и 8 789 676 зарегистрированных избирателей, явка составила 50,35 процента. Итоги выборов принесли победу партии НОН, на всех уровнях.

По результатам парламентских выборов партия НОН получила 102 места, далее следовали партии ПАС — 87, Истикляль — 81, ССНС — 34, НД — 28, ППС — 22, КС — 18, ПСР — 13, Социально-демократическое движение — 5, Фронт демократических сил — 3, Объединенная национальная конференция[165] — 1, Объединенная социалистическая партия[166] — 1. Партия Истикляль значительно расширила свое представительство в Палате депутатов, получив вдвое больше мест по сравнению с 2016 годом — 81 (ранее 46)[167]. ПСР зафиксировала поражение на муниципальном, региональном и законодательном уровнях.

Все партии и альянсы безоговорочно приняли результаты муниципальных выборов 8 сентября 2021 года[168]. Места распределились

---

[164]Марокканские партии усиливают свою предвыборную деятельность: какой станет конкуренция? // Аль-Араби. 02.09.2021. URL: https://www.alaraby.com/news/ (дата обращения: 14.06.2025).

[165] Левая партия, основанная в 2001 г. (отделилась от ССНС), входит в Федерацию демократических левых сил.

[166] Партия основана в 2005 г. (отделилась от Движения 23 марта).

[167] Кузнецов В.А., Василенко А.И. Магриб — 2021: тупики внутриполитического развития и угрозы региональной подсистеме отношений // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2021. 21 (4). С. 653.

[168] Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022. P. 10.

следующим образом: НОН — 10 159, ПАС — 6361, Истикляль — 5698, ССНС — 2457, НД — 2284, КС — 1641, ППС — 1544, ПСР — 788, другие политические и независимые партии — около 1600.

По результатам региональных выборов партии получили: НОН — 197 мест, ПАС — 145, Истикляль — 144, ССНС — 47, НД — 45, КС — 30, ППС — 29, ПСР — 18 (вместо 174 в 2015 г.), прочие политические партии — 23. По итогам выборов была сформирована партийная коалиция из партий Истикляль, ПАС и НОН. Данные партии выпустили совместное заявление, в котором отметили, что обязуются совместно работать над формированием большинства в выборных советах[169].

§ 3. Референдум

Правила проведения референдумов в Марокко регулируются положениями Закона № 57.11, касающегося общих списков избирателей, референдума и использования аудиовизуальных СМИ в ходе предвыборной кампании. Вторая часть этого Закона (ст. 47–84) посвящена организации референдумов, в том числе условиям участия, избирательной кампании, подготовительным процедурам, порядку и проведению голосования, сбору и подсчету голосов, объявлению результатов. Полномочие по объявлению результатов референдума принадлежит Конституционному суду.

В референдуме имеют право принимать участие следующие категории граждан: избиратели, зарегистрированные в общих избирательных списках; действующие члены королевских вооруженных сил, независимо от их звания, представители государственных сил безопасности и, в целом, все лица, имеющие право носить оружие при исполнении своих обязанностей; марокканцы, проживающие

[169] В совместном заявлении партии НОН, ПАС и Истикляль обязуются сотрудничать в формировании большинства в избираемых советах // Официальный сайт партии Истикляль. 17.09.2021. URL: https://www.istiqlal.info/ (дата обращения: 20.05.2025).

за рубежом. Порядок голосования марокканцев, проживающих за границей, указан в отдельном разделе Закона № 57.11 (ст. 76–83)[170]. Лица, указанные выше, должны быть совершеннолетними на дату голосования и соответствовать условиям, требуемым для регистрации в общих избирательных списках(ст. 47).

Избирательная кампания перед референдумом

Период, отведенный для предвыборной кампании по референдуму, начинается на 10-й день, предшествующий дате голосования, и заканчивается в полночь предшествующего дате голосования дня. В кампании по референдуму могут участвовать только политические партии и профсоюзные организации, созданные законным образом по состоянию на дату начала кампании. Во время кампании по референдуму публичные собрания могут проводиться свободно в соответствии с действующим законодательством. К кампании по референдуму применяются положения действующего законодательства о печати и издательском деле (ст. 49–50).

Местная администрация в каждом муниципалитете или районе должна в течение 11-го дня, предшествующего дате голосования, выделить специальные места для размещения плакатов, связанных с референдумом. В каждом из этих мест всем политическим партиям и профсоюзным организациям, участвующим в кампании по референдуму, должно быть выделено равное пространство. Количество мест в каждом муниципалитете или районе, а также количество, размер и содержание предвыборных плакатов определяется указом, издаваемым по предложению министра внутренних дел.

Неофициальные плакаты референдума не могут включать красный или зеленый цвета или их комбинацию. Ни одно лицо не имеет права в день голосования распространять, самостоятельно или

[170] Статьи 76–83 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

через других лиц, листовки, связанные с предвыборной кампанией перед референдумом. Запрещается использовать каким-либо образом средства или оборудование, принадлежащие государственным органам, территориальным общинам, компаниям или предприятиям, указанным в Законе № 69.00 «О финансовом контроле государства над государственными предприятиями и прочими организациями» от 2003 года (данный закон подвергся изменениям в 2011 году)[171], если только они не предоставляются государством или территориальными общинами политическим партиям или профсоюзным организациям на равной основе.

Подготовка и проведение голосования

Избиратели должны быть уведомлены об избирательном участке, на котором они будут голосовать, письменным уведомлением, содержащим Ф.И.О. избирателя или его родителей, адрес проживания, номер национального удостоверения личности, адрес избирательного участка и номер в реестре избирателей. Местной администрации необходимо передать данное уведомление избирателям любым доступным способом.

Места, где будут располагаться избирательные участки, определяются решением местных властей или их представителей. Общественность должна быть проинформирована об этом не позднее чем за 6 дней до даты голосования путем размещения объявлений или публикаций в газетах, по радио, телевидению или любым другим доступным способом.

Избирательные участки должны располагаться в общественных зданиях. Местной администрации необходимо не позднее чем за 48 часов до дня голосования передать список избирателей в административные учреждения и офисы муниципалитетов или округов.

[171] Закон № 21.10, изменяющий и дополняющий Закон № 69.00 «О финансовом контроле государства над государственными предприятиями и прочими органами», утвержденный Королевским указом № 1.11.146 от 17.08.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5982 от 29.09.2011.

В каждом муниципалитете или округе должен быть создан центральный избирательный офис, местонахождение которого определяется решением местных властей или их представителей.

Политические партии и профсоюзные организации, участвующие в кампании по референдуму, могут назначить своих представителей, которые будут постоянно присутствовать на каждом избирательном участке для наблюдения за его работой. Ф.И.О. представителей необходимо сообщить местной администрации до полудня в день, предшествующий дню голосования. Местной администрации необходимо проинформировать об этом главу избирательного участка. Документ с подтверждением статуса необходимо передать представителю соответствующей политической партии или профсоюзной организации, который должен предъявить его главе избирательного участка.

На каждом избирательном участке самостоятельно принимаются решения по всем вопросам, возникающим в процессе голосования. Решения необходимо заносить в протокол. Председатель избирательного участка несет ответственность за контроль и поддержание порядка на нем. Каждый участок должен располагать списком избирателей, чьи бюллетени он должен получить, в двух экземплярах. В этом списке должны быть указаны номера избирателей и номера национальных удостоверений личности.

Голосование продолжается с 8:00 до 19:00. Если по уважительной причине невозможно начать голосование в указанное время, это должно быть отмечено в протоколе голосования. В установленное время для начала голосования глава избирательного участка должен проверить до прихода избирателей, что в ящике для голосования нет бюллетеней. Затем он должен закрыть его на два замка, оставив один ключ у себя и передав другой ключ самому старшему по возрасту члену избирательного участка.

Голосование является тайным. Избирателям необходимо участвовать в голосовании, помещая свой бюллетень в непрозрачный, незапечатанный конверт с печатью местной администрации.

Избиратели на избирательном участке должны быть заняты исключительно голосованием и не должны вступать в какие-либо споры или обсуждения. Избирателям необходимо выбрать между бюллетенями «да» или «нет», напечатанными на двух отличающихся по цвету листах[172].

Процесс голосования происходит следующим образом:

1. При входе в помещение для голосования избиратель обязан передать свое национальное удостоверение личности секретарю избирательного участка.

2. Секретарь должен громко объявить полное имя избирателя.

3. Председатель избирательного участка распоряжается о проверке личности и Ф.И.О. избирателя в списке избирателей.

4. Избиратель берет конверт и два бюллетеня со стола, подготовленного для этой цели (соблюдение этого требования обеспечивается председателем избирательного участка).

5. Избиратель должен войти в кабину для голосования с вышеуказанными документами в руках и по своему усмотрению положить свой бюллетень в конверт, прежде чем покинуть кабину.

6. Избиратель должен лично опустить конверт с бюллетенем в ящик для голосования.

7. Председатель ставит отметку на руке избирателя несмываемыми чернилами, после чего два сотрудника избирательного участка должны поставить отметку напротив Ф.И.О. избирателя в списке избирателей.

8. Секретарь возвращает избирателю национальное удостоверение личности, после чего избиратель немедленно покидает помещение для голосования.

Любой избиратель с инвалидностью, которая не позволяет ему положить свой бюллетень в конверт или опустить конверт в ящик

[172] Статьи 62–63 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

для голосования, может получить помощь от избирателя по его выбору, имеющего национальное удостоверение личности. Данная ситуация должна быть отмечена в протоколе процесса голосования. Однако никто не может оказывать помощь более чем одному избирателю с ограниченными возможностями здоровья (ст. 64).

Сбор голосов

После закрытия избирательного участка происходит подсчет голосов с помощью проверяющих лиц — счетчиков. Руководитель избирательного участка и его сотрудники могут подсчитывать голоса самостоятельно, без помощи счетчиков, если на избирательном участке менее 200 избирателей[173].

Руководитель избирательного участка назначает несколько проверяющих из числа присутствующих избирателей, которые умеют читать и писать, и распределяет их по столам. За каждым столом должны находиться четверо проверяющих. Политические партии и профсоюзные организации, участвующие в кампании по референдуму, могут назначать своих проверяющих, которые также распределяются, по возможности, по всем столам для подсчета голосов. В этом случае руководитель избирательного участка должен быть уведомлен об именах проверяющих не менее чем за 1 час до окончания голосования, чтобы список проверяющих мог быть составлен и распределен по столам до начала подсчета голосов.

Ящик для голосования открывается, после чего проверяется количество конвертов. Если количество конвертов больше или меньше количества избирателей, это должно быть отмечено в протоколе голосования. Председатель распределяет конверты по разным столам. За каждым столом один из проверяющих вынимает избирательный бюллетень из конверта и, развернув его, передает другому проверяющему, который зачитывает его вслух. Затем не менее двух

[173] Статья 65 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

проверяющих отмечают каждый бюллетень с ответом «да» и каждый бюллетень с ответом «нет». Если в конверте будет обнаружено несколько бюллетеней, они будут считаться недействительными, если они разного цвета, и будут засчитаны как один голос, если они одного цвета.

Голоса, поданные на избирательном участке, признаются недействительными в одном из следующих случаев:

– если бюллетени или конверты содержат письменные внешние или внутренние отметки, которые могут нарушить тайну голосования;

– если бюллетени обнаружены в избирательном ящике без конверта или в несоответствующем конверте.

Недействительные бюллетени не учитываются в результатах выборов. Если избирательный участок признает действительность бюллетеней из вышеуказанных пунктов, они считаются оспоренными. Недействительные и оспоренные бюллетени, а также несоответствующие конверты помещаются в отдельный запечатанный конверт, подписанный руководителем и сотрудниками избирательного участка. На обороте конверта должно быть указано количество недействительных бюллетеней, оспоренных бюллетеней и несоответствующих конвертов. Что касается бюллетеней, признанных действительными и не подлежащих оспариванию, то они сжигаются в присутствии избирателей после завершения подсчета голосов и подведения итогов. Конверт, содержащий недействительные, оспариваемые и незаконные бюллетени, прилагается к протоколу.

Процесс подсчета голосов должен быть зафиксирован в отчете, составленном в двух экземплярах и подписанном председателем и сотрудниками избирательного участка. Если по уважительной причине сотрудник избирательного участка не может присутствовать на указанном участке до завершения процесса голосования, сбора и подсчета голосов или объявления результатов, отчет должен быть подписан присутствующими сотрудниками, и данное обстоятельство должно быть указано в отчете. Копию отчета необходимо

немедленно отправить в центральный офис муниципалитета или округа вместе с конвертом, содержащим недействительные и оспариваемые бюллетени и несоответствующие конверты.

Подсчет голосов

Копии протоколов с избирательных участков и списки избирателей должны быть доступны общественности, начиная с первого официального рабочего дня на следующий день после голосования, в штаб-квартире центрального офиса, к которому прикреплены избирательные участки. Избиратели могут ознакомиться с ними в течение 2 дней в рабочие часы и подать любые запросы и жалобы, которые должны быть зарегистрированы в специальном реестре для приема претензий. Каждая претензия должна включать имя и фамилию соответствующего избирателя, номер его национального удостоверения личности и номер в списке избирателей. По истечении вышеуказанного срока центральный офис должен начать подсчет голосов, поданных в муниципалитете или округе.

Подсчет голосов на уровне префектуры, провинции или района проводится комитетом, в состав которого входят:

– председатель суда первой инстанции, в пределах юрисдикции которого находится местонахождение префектуры, провинции или района, или судья, делегированный для этой цели в качестве председателя;

– назначенные губернатором или префектом два грамотных избирателя;

– представитель губернатора или префекта в качестве секретаря комитета[174].

Переписной комитет должен приступить к подсчету голосов на основе подсчетов, проведенных центральными офисами префектуры, провинции или окружной префектуры, и голосов, которые

[174] Статья 74 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

были признаны действительными на избирательных участках. Процесс подсчета должен быть зафиксирован в отчете, подготовленном в двух экземплярах. Один остается в документах префектуры, провинции или окружной префектуры, а другой должен быть немедленно представлен председателем комитета в Конституционный суд вместе с копией протоколов центрального офиса и избирательных участков, связанных с префектурой, провинцией или окружной префектурой, и конвертами, содержащими недействительные или спорные бюллетени и несоответствующие конверты.

Глава VI. Органы, ответственные за организацию и проведение выборов

История создания и функционирования Национальной комиссии по мониторингу выборов

В конце 1980-х годов в Марокко впервые стали звучать требования о создании Национальной комиссии по мониторингу выборов. В частности, данное требование содержалось в решениях XII съезда партии Истикляль (июнь 1989 г.); в начале 1990-х годов оно фигурировало в решениях II национального съезда Организации народно-демократического труда (март–апрель 1990-го). Создание подобной инстанции должно было стать частью избирательной реформы, в рамках которой избирательные процессы предполагалось вывести из сферы контроля МВД[175]. Данное требование также было указано в меморандумах от 19 июня 1992 года и 22 апреля 1996 года, подписанных партиями Демократического блока, а также в Манифесте о демократии от 11 января 1994 года. Оппозиционные партии требовали создания независимого национального органа

[175] Аль-Мусаддак Р. Поворот в развитии избирательной справедливости. Признаки спада в организации прямых парламентских выборов. Касабланка: Матбаа Ан-Наджах Аль-Джадида. 2006. С. 34.

для надзора за проведением выборов и обеспечения их свободы и честности, как это было предусмотрено в конституции. В рамках подготовки к местным выборам (1992 г.) и выборам в законодательные органы (1993 г.) в соответствии с королевским указом от 9 июня 1992 года был сформирован Национальный комитет по контролю над избирательными операциями, который, тем не менее, не получил конституционного статуса.

Первая попытка создания Национальной избирательной комиссии не увенчалась успехом, что побудило оппозицию вновь потребовать создания конституционного института, которому будет поручен надзор за выборами. Состав, полномочия и методы работы данного института должны были определяться органическим законом (согласно меморандуму Демократического блока от 1996 г.). В ходе переговоров между Министерством внутренних дел и лидерами партий Демократического блока в рамках подготовки к выборам 1997 года в совместной декларации, подписанной 21 февраля, было достигнуто соглашение о создании национального комитета с функцией принятия решений, который должен быть организован королевским указом. Указ № 1.97.97 был издан 1 мая 1997 года, он учредил Национальный комитет и региональные комитеты по наблюдению за выборами. Предполагалось также создание комитетов на уровне каждой префектуры или провинции, а также муниципальных комитетов, которые могли быть созданы Национальным комитетом по запросу региональных комитетов.

Однако данные инициативы не приобрели устойчивого характера и не были закреплены в дальнейшем ходе избирательной реформы, а Национальный комитет по мониторингу выборов (далее — Комитет) был упразднен. Выборы 1997 и 2000 годов стали объектом сильной критики, как и сам Комитет, который рассматривался как формальный институт с ограниченным функционалом.

Комитет выполнял широкий круг обязанностей, связанных с операциями, предшествовавшими голосованию: изучал проекты законодательных и нормативных текстов, проекты решений, циркуляры и периодические издания, в том числе касающиеся списков

избирателей, избирательных округов и документов, связанных с процессом голосования, таких как карточки избирателей, списки избирателей, предоставление финансовой поддержки политическим органам и использование государственных аудиовизуальных средств массовой информации. Кроме того, он занимался рассмотрением апелляций и жалоб, созданием исследовательских и следственных комитетов как на уровне Национального комитета, так и на уровне региональных комитетов, разъяснением и толкованием правовых положений, связанных с Избирательным кодексом и Указом о создании Комитета. Однако большая часть его полномочий носила рекомендательный характер[176]. Мнения среди партийных лидеров по поводу необходимости Комитета разделились, как и по поводу принятия новой избирательной системы в 2002 году. Шли непростые дискуссии и переговоры относительно роли и состава данного Комитета; в итоге это требование не было реализовано и отошло на второй план.

В период подготовки к выборам 2002 года произошел отказ от Комитета как на уровне требования, так и на уровне ранее достигнутых договоренностей. На первый план вышли дискуссии по поводу изменения избирательной системы. В этом сыграла свою роль позиция партий, представленных в правительстве, которые не поддержали требования гражданского общества и партий в оппозиции по поводу Комитета. Некоторой альтернативой несостоявшемуся Комитету должны были стать организации гражданского общества, которые обязались «открыть национальный фронт наблюдения за будущими выборами» в сотрудничестве с международными организациями по наблюдению за выборами[177]. Таким образом, гражданское общество смогло получить некоторые полномочия в том, что касается контроля за выборами. В итоге, несмотря на устремления оппозиции, именно МВД при поддержке правительственных

[176] Хамиддин А. Почему Национальный комитет по наблюдению за выборами прекратил свое существование? // Hespress. 31.07.2011. URL: https://www.hespress.com/ (дата обращения: 05.06.2025).

[177] Аль-Мусаддак Р. Указ. соч. С. 62.

партий стало играть роль ключевого игрока в организации избирательных процессов.

В начале 2000-х годов контроль над всем спектром избирательных процессов перешел в полной мере к МВД и его подразделениям. Ассоциации гражданского общества также стремились внести свой вклад в контроль за выборами (в частности, Марокканский центр демократических выборов и Организация по наблюдению за выборами «Ткань общества», араб. «Ан-Насидж Аль-Джамауи»).

На парламентских выборах 2007 года роль наблюдателей сыграли ассоциации гражданского общества. Причина этого заключалась как в запросе самих организаций, так и в приобретенном ими опыте наблюдения за выборами 2002 года, после которых были сформулированы рекомендации для улучшения контроля за избирательным процессом. Гражданская организация «Ткань общества» состоит из 67 ассоциаций гражданского общества, занимающихся различными вопросами, такими как права человека, права женщин, развитие и окружающая среда. Данные ассоциации распределены по регионам Марокко. Сеть имеет руководящий совет (состоит из 60 ассоциаций), секретариат (8 ассоциаций) и административный орган управления[178]. Однако она не имела формального правового статуса до выборов, в ходе которых осуществляла свою наблюдательную функцию. Это побудило организацию предпринять необходимые процедуры и меры для получения правового статуса на следующий день после выборов 7 сентября 2007 года до представления своего окончательного отчета о наблюдении за этими выборами.

§ 1. Правительственная комиссия по контролю за выборами

В настоящее время Министерству внутренних дел принадлежат полномочия, связанные с организацией всех этапов выборов в Марокко. Оно контролирует вопросы, связанные, в частности,

[178] Итоговый отчет о мониторинге парламентских выборов 2007 г. в Марокко // Марокканский совещательный совет по правам человека. С. 31.

с финансированием политических партий, избирательным правом, партийными списками, соблюдением квот, процедурами голосования или прозрачностью. Постоянной центральной избирательной комиссии в стране не существует. Перед каждыми выборами устанавливается временная трехуровневая система: центральная комиссия, провинциальная или региональная комиссия и избирательные участки. МВД также отвечает за подготовку назначаемых сотрудников на всех уровнях избирательной администрации.

Министерство внутренних дел при поддержке Министерства юстиции за несколько месяцев до выборов создает Центральную правительственную комиссию, в состав которой входят министр внутренних дел и председатель прокуратуры (т.е. Генеральный прокурор). Основной обязанностью данной комиссии является наблюдение за всеми выборами и создание провинциальных и региональных комиссий. Она обеспечивает в сотрудничестве с ними нормальный ход выборов и выявление правонарушений[179].

Перед выборами 2021 года был опубликован королевский указ о формировании Центральной комиссии по наблюдению за выборами, состав которой был назначен МВД 15 июня. В то же время в каждой провинции, префектуре или округе были созданы провинциальные комиссии. Для региональных и парламентских выборов создавались региональные комиссии. В состав и тех, и других входили Генеральный прокурор и губернатор региона (вали) или губернатор провинции.

Помимо этого, комиссия в составе министра внутренних дел и Генерального прокурора должна была отвечать за подготовку к выборам, обеспечение нормального хода избирательного процесса и борьбу с действиями, которые могут его нарушить. Основной задачей комиссии было принятие мер по обеспечению непрерывного избирательного процесса путем мониторинга его различных этапов — от регистрации в избирательных списках до объявления

[179] Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022. P. 5.

результатов выборов, избрания органов/структур местных советов и профессиональных палат. В своем заявлении МВД утверждало, что Центральная комиссия, а также региональные и провинциальные комиссии будут выполнять свои обязанности в соответствии с действующими законами и правилами без ущерба для полномочий, предоставленных законом законодательным, административным и судебным органам. Также в заявлении отмечалось, что в целях обеспечения целостности предстоящего избирательного процесса региональные и провинциальные комиссии будут выполнять свои обязанности в соответствии с действующими законами, будут принимать меры для немедленного выявления нарушений, связанных с избирательным процессом, и инициировать расследования или судебные разбирательства, при необходимости[180].

§ 2. Высшее управление по аудиовизуальной коммуникации

Высшее управление по аудиовизуальной коммуникации (далее — Управление) было создано в 2002 году в соответствии с королевским указом и на основании статьи 19 конституции 1996 года, что стало одним из этапов конституционного и политического развития Марокко. Данная специализированная структура была вынесена на конституционный уровень в 2011 году и подвергнута пересмотру и реорганизации в 2016-м.

По конституции Управление классифицируется как один из органов/институтов «независимого рационального управления, регулирования и организации» и включено в главу 12 «Рациональное управление», которая касается органов/институтов, не являющихся ни государственными учреждениями, ни территориальными общинами. Управление обеспечивает контроль «над уважением многообразия мнений и мысли», право на информацию в аудиовизуальной

[180] Аль-Аляуи М. Королевский приказ о формировании Центральной комиссии по контролю объективности выборов в Марокко // Al-Arab. 18.06.2021. URL: https://alarab.co.uk/ (дата обращения: 20.06.2025).

сфере при соблюдении законодательства и внимании к основным цивилизационным ценностям королевства (ст. 165).

В 2016 году был опубликован Закон № 11.15 «О реорганизации Высшего управления по аудиовизуальной коммуникации», согласно которому Управление является независимым конституционным органом, ответственным за регулирование аудиовизуальной коммуникации. Управление обладает юридической правосубъектностью и финансовой независимостью[181].

Управление состоит из Верховного совета по аудиовизуальным коммуникациям и Генеральной дирекции. Закон определяет полномочия и состав каждого из этих подразделений, административную и финансовую организацию их работы, форму и порядок подачи отчетной документации, способы и механизмы контроля над деятельностью Управления, а также санкции, применяемые в случае правонарушений.

§ 3. Конституционный суд

Впервые основы конституционного правосудия были заложены еще в конституционном проекте 1908 года. Создание специального органа конституционного контроля, данной судебной структуры в ее современном понимании, было осуществлено по конституции 1962 года. Статья 100 предусматривала создание Конституционной палаты в качестве одной из палат Верховного совета (далее — Конституционная палата, Палата), учрежденного Королевским указом в 1957 году. Конституционной палате был посвящен Органический закон «О Конституционной палате Верховного совета»[182].

---

[181] Статья 1 Закона № 11.15 «О реорганизации Верховного управления по аудиовизуальным СМИ», утвержденного Королевским указом № 1.16.123 от 25.08.2016. Официальный вестник Королевства Марокко № 6502 от 22.09.2016.

[182] Органический закон «О Конституционной палате Верховного совета», утвержденный Королевским указом № 1.63.137. Официальный вестник Королевства Марокко № 2638 от 17.05.1963.

Полномочия Конституционной палаты включали, помимо проверки конституционного соответствия принимаемых законов, определение действительности парламентских выборов и референдумов[183]. Во главе Палаты стал Первый председатель Верховного совета. Помимо него, в состав вошли назначаемые королем судья Административной палаты Верховного совета и профессор одного из юридических факультетов, представители обеих палат парламента, назначаемые их спикерами(ст. 101). В 1970 году из состава Совета был исключен представитель Палаты советников, вследствие упразднения данной палаты.

По конституции 1972 года Конституционная палата сохраняла право принятия решения по действительности выборов в Палату депутатов и референдумов. Состав Палаты стал включать, помимо председателя, трех членов, назначаемых королем на 4 года (позднее данный срок был увеличен до 6 лет), и трех членов, назначаемых спикером Палаты депутатов после консультаций с парламентскими группами[184].

В 1977 году был опубликован Королевский указ № 1.77.176 в качестве Органического закона «О Конституционной палате Верховного совета», которой были предоставлены следующие полномочия: одобрение органических законов и Внутреннего регламента Палаты депутатов, решение конфликтов в области избрания депутатов, контроль действительности референдума[185].

Одно из полномочий содержалось в статье 47 конституции 1972 года, где было указано, что тексты, опубликованные в форме закона, могли подвергаться изменениям согласно правительственному указу после выражения мнения Конституционной палаты в том случае, если содержание данных текстов входило в компетенцию регулирующих органов (т.е. правительства). Конституционная

---

[183] Статья 103 Конституции Марокко 1962 г.

[184] Статья 95 Конституции Марокко 1972 г.

[185] Статьи 16–31 Королевского указа № 1.77.176 в качестве Органического закона «О Конституционной палате Верховного совета». Официальный вестник Королевства Марокко № 3366 от 10.05.1977.

палата по запросу Палаты депутатов либо правительства выносит решение по конфликтам между парламентом и правительством по тем законопроектам или поправкам к ним, которые правительство отвергло на основании того, что они находятся вне области законодательства (ст. 52).

Конституция 1992 года предусматривала изменения в области конституционного контроля. Создавалась организация конституционной юстиции — Конституционный совет (далее — Совет), который получил административную и финансовую независимость. Его полномочия были заметно расширены при сохранении полномочия по утверждению действительности выборов и референдумов. В состав входили 9 членов, из которых 3 назначались королем.

По конституции 1996 года состав Совета был расширен до 12 членов, 6 из них назначались королем на 9 лет (ст. 79). Данный срок не подлежал продлению. Еще 6 членов назначались главами палат парламента на тот же срок после консультации с парламентскими группами. Раз в 3 года каждая из категорий состава Совета должна была обновляться на треть. Король отбирал председателя Совета из числа назначенных им членов. Как председатель, так и прочие члены Совета не могли войти в его состав повторно.

Полномочия Совета предусматривали контроль над соответствием конституции законов (в т.ч. органических) и внутренних регламентов каждой из палат парламента. Законы и регламенты подавались в Совет до объявления и вступления их в силу. Также он принимал решения о законности выборов депутатов парламента и проведения референдума (ст. 81).

Круг сторон, имеющих право обращения в Совет, не был неизменным. По конституции 1992 года оно было предоставлено королю, премьер-министру, спикеру Палаты депутатов и, как минимум, 25 процентам ее членов[186]. А с воссозданием второй палаты

[186] Статья 79 Конституции 1992 г.

парламента в 1996 году круг расширился до, как минимум, 25 процентов депутатов каждой палаты[187].

Конституционному Суду Королевства Марокко был посвящен Органический закон № 29.93 от 1994 года. В нем были указаны должности, несовместимые с членством в Конституционном суде — членства в правительстве, в одной из палат парламента, в экономическом или общественном совете, а также любая должность в организациях, где более половины капитала принадлежит юридическому лицу/юридическим лицам государственного права (ст. 4).

По конституции 2011 года ряд функций в том, что касается контроля над избирательным процессом, был возложен на Конституционный суд и Счетную палату. Конституционный суд (состав которого был изменен, а полномочия расширены) заменил Конституционный совет, сформированный в соответствии с конституцией 1996 года.

Конституционный суд (далее — КС) рассматривает в обязательном порядке проекты органических законов и внутренних регламентов ряда конституционных институтов (обеих палат парламента, Социально-экономического и экологического совета, советов, учреждаемых в соответствии с органическими законами). Обычные законы и международные соглашения подлежат рассмотрению в выборочном порядке. Также на КС возложены полномочия по контролю действительности процедур, связанных с пересмотром конституции. КС объявляет результаты данного пересмотра, а также осуществляет надзор над корректным подсчетом голосов на референдуме. Сохраняется полномочие КС по вынесению решения в конфликте между парламентом и правительством относительно непринятия законопроектов.

Также председателю КС переданы консультативные функции. Король совещается с ним перед объявлением чрезвычайного положения, роспуском парламента или одной из его палат, предложением

[187] Статья 81 Конституции 1996 г.

парламенту внести поправки в конституционные положения. Главе правительства также необходимо проконсультироваться с председателем КС в случае его намерения распустить Палату депутатов[188].

Право обращения в КС предоставлено королю, премьер-министру, спикерам обеих палат парламента, 20 процентам членов Палаты депутатов или 40 процентам членов Палаты советников. КС необходимо вынести решение в течение 1 месяца после даты передачи законопроекта, в срочных случаях по запросу правительства — в течение 8 дней[189].

Конституционный суд состоит из 12 членов, назначаемых на 9 лет, также без возможности продления, 6 членов назначаются королем, включая 1 члена, предложенного Высшим советом улемов. Количество членов суда было сохранено, однако число членов, назначаемых королем, было сокращено с 6 до 5, в то время как Высший совет улемов получил возможность быть представленным в КС.

Еще 6 членов избираются (ранее назначались) поровну из числа депутатов обеих палат парламента. Избрание осуществляется тайным голосованием большинства в две трети членов каждой из палат. Раз в 3 года одна треть каждой категории членов КС обновляется. Таким образом, первая треть первого состава КС должна была работать 3 года, вторая — 6 лет, а последняя — 9 лет(ст. 130). Председатель Конституционного суда обязан за 3 месяца до этого уведомить назначающую инстанцию (короля) или избирающую инстанцию (парламент) о дате окончания срока полномочий каждого члена.

Положения статьи 2 Органического закона № 66.13 допускают возможность обжалования процесса и результатов выборов членов суда в течение 8 дней с даты объявления результатов в КС. Предусмотрена также публикация результатов голосования, а также указов о назначении в Официальном вестнике.

---

[188] Юнеси М. Передача законопроектов в Конституционный суд в Марокко: сравнительное исследование // Журнал социально-экономических и правовых исследований «Ибн Халдун». 2023. 5. С. 479.

[189] Статья 132 Конституции Марокко 2011 г.

Король назначает председателя КС из числа всех его членов, в отличие от положений статьи 79 конституции 1996 года, которая предусматривала назначение председателя из числа членов, назначенных им.

В конституции были предусмотрены более строгие критерии соответствия, применяемые к кандидатам в члены КС. Они избираются из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование, судебную, юридическую или административную компетентность, занимающихся своей профессиональной деятельностью более 15 лет и известных своей беспристрастностью и честностью (ст. 130). Кроме того, расширен круг должностей, которые не могут сочетаться с членством в КС[190].

Члены Конституционного суда при назначении и перед вступлением в должность приносят присягу перед королем, обязуясь исполнять свои обязанности с беспристрастностью, честностью и полной добросовестностью в соответствии с конституцией.

Статья 132 конституции 2011 года предусматривала, что КС осуществляет полномочия, предоставленные ему статьями конституции и положениями нормативных законов, а также принимает решения о действительности референдумов и выборов депутатов. Решения КС не подлежат обжалованию в какой-либо форме и являются обязательными для всех органов государственной власти и всех административных и судебных органов (ст. 134). Конституционный суд принимает свои решения большинством в две трети голосов своих членов. Кворуму для принятия решений КС посвящена статья 17 Органического закона № 066.13 «О Конституционном суде». Кворум голосования был увеличен до большинства в две трети членов, входящих в каждую палату, а не абсолютного большинства.

Для поддержания непрерывной работы КС, если одна или обе палаты парламента не могут избрать своих представителей в течение

[190] Подробное объяснение обязанностей, которые не могут совмещаться с членством в Конституционном суде, см. в положениях статей 5 и 6 Органического закона № 066.13 «О Конституционном суде».

установленного срока, Конституционный суд может осуществлять свои полномочия и принимать решения в присутствии не менее 6 членов. Этот кворум исключает членов, которые еще не были избраны, что предполагает ограничение кворума членами, назначенными королем, пока остальные члены не будут избраны.

§ 4. Счетная палата

Высший аудит государственных финансов в Марокко вводился постепенно, начиная с 1960 года, когда произошло создание Национального аудиторского комитета. Комитет отвечал за урегулирование счетов государственных бухгалтеров, то есть проверку законности и легитимности операций, включенных в счета. Он состоял из председателя, назначаемого королем по предложению министра юстиции, и финансовых инспекторов, назначаемых министром финансов. Комитет также должен был представить Палате депутатов отчет о реализации Закона о финансах, сопровождаемый законом об урегулировании. Надзор, осуществляемый этим комитетом за государственными финансами, имел ограниченный характер[191].

В 1979 году была учреждена Счетная палата (Закон № 12.79) как судебный орган, ответственный за обеспечение высшего надзора за исполнением финансовых законов[192]. В ее обязанности входила проверка операций с доходами и расходами подлежащих ее надзору субъектов и санкционирование несоблюдения правил, регулирующих такие операции. Она также контролировала и оценивала управление такими субъектами, представляла отчеты о своей деятельности королю.

---

[191] Исторический обзор развития Счетной палаты в Марокко // Официальный сайт Счетной палаты Королевства Марокко. URL: https://www.courdescomptes.ma/ar/ (дата обращения: 20.06.2025).

[192] Статья 1 Закона № 12.79 «О Счетной палате», утвержденного Королевским указом № 1.79.175 от 14.09.1979. Официальный вестник Королевства Марокко № 3490-бис от 20.09.1979.

Чтобы она могла в полной мере играть свою роль высшего контрольного органа, конституция 1996 года повысила ее до статуса конституционного учреждения. Глава 10 гласила, что Счетная палата осуществляет высший надзор за исполнением финансовых законов. Кроме того, в рамках политики децентрализации и с целью улучшения управления местными органами власти конституция также предусматривала создание региональных счетных советов, которым поручалось проводить аудит счетов местных органов власти.

В 2002 году в соответствии с конституционными положениями был издан Закон № 62.99 «О финансовых судах»[193], который определил полномочия, организацию и деятельность, региональные советы и уставы судей финансовых судов.

В 2011 году произошло усиление роли финансовых судов в соответствии с новой конституцией, которая включала несколько положений, призванных закрепить достижения финансовых судов после 10 лет обширного управленческого надзора и усилить роль этих судов в важных областях, связанных с государственным управлением. В этом контексте были расширены функции по публикации отчетов, подготовленных финансовыми судами. Счетная палата теперь должна была публиковать специальные отчеты о завершенных аудиторских миссиях в дополнение к годовому отчету. Помимо парламента и правительства, в обязанности Счетной палаты вменялась помощь судебной системе.

Статья 147 конституции 2011 года в числе прочих функций Счетной палаты указывает аудит счетов политических партий и расходов, связанных с предвыборной кампанией. Также данному вопросу посвящены положения Органического закона № 27.11 «О Палате депутатов» и Органического закона № 59.11 «Об избрании депутатов местных советов».

Органический закон № 27.11 (ст. 93–96 были детализированы и расширены в ходе реформы 2021 г. Законом № 04.21) указывал, что

[193] Закон № 62.99 «О финансовых судах», утвержденный Королевским указом № 1.02.124 от 13.06.2002 // Счетная палата Марокко. Рабат: 2002.

кандидаты на всеобщих или частичных выборах в законодательные органы должны придерживаться лимита расходов Министерства внутренних дел, Министерства юстиции и Министерства финансов[194]. Представитель кандидата, в зависимости от обстоятельств, должен подготовить счет избирательной кампании в соответствии с формой, указанной в нормативном тексте. Указанный счет должен состоять из подробного отчета об источниках финансирования его избирательной кампании и описи его избирательных расходов. Эта опись должна сопровождаться документами, подтверждающими вышеупомянутые расходы[195].

Представитель каждого партийного списка кандидатов или кандидата, в зависимости от обстоятельств, должен представить в Счетную палату в течение 60 дней отчет об избирательной кампании, сопровождаемый документами, указанными в статье 94 выше. Министр внутренних дел должен представить Первому председателю Счетной палаты список кандидатов на всеобщих или частичных выборах в законодательные органы, указав имена избранных и неизбранных кандидатов. Счетная палата обязана проверить отчеты об избирательной кампании кандидатов на всеобщих или частичных выборах в законодательные органы. Первый председатель Счетной палаты должен уведомить представителя каждого кандидата или списка кандидатов о необходимости представить требуемые документы в течение 60 дней с даты уведомления.

В отчете должны быть указаны имена кандидатов, которые не внесли средства на счета своей избирательной кампании в соответствии с положениями Органического закона № 04.21,

---

[194] Статья 93 Органического закона № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденного Королевским указом № 1.11.165 от 14.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5987 от 17.10.2011.

[195] Статья 94 Органического закона № 04.21, изменяющего и дополняющего Органический закон № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденного Королевским указом № 1.21.39 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

не раскрыли источники финансирования этих кампаний, не обосновали свои избирательные расходы, не приложили необходимые подтверждающие документы к своим избирательным расходам или превысили установленный лимит избирательных расходов.

Председатель Счетной палаты представляет министру внутренних дел список кандидатов, которые не внесли средства на счета своей избирательной кампании в соответствии с положениями органического закона.

Невнесение представителем каждого списка кандидатов или каждым кандидатом, в зависимости от обстоятельств, средств на счет своей избирательной кампании в сроки и в порядке, предусмотренные указанным органическим законом, влечет за собой его неучастие во всеобщих и частичных выборах в законодательные органы и во всеобщих и частичных выборах в советы территориальных общин и профессиональные палаты в течение двух последовательных сроков полномочий, начиная с даты выпуска отчета Счетной палаты, без ущерба для принятия мер, предусмотренных в законодательстве в отношении взноса, полученного указанной партией от государства для финансирования ее избирательной кампании (ст. 95–96).

Что касается муниципальных выборов, Счетная палата осуществляет проверку расходов кандидатов, указанных в статье 157 выше, связанных с их предвыборной кампанией, и документов, их подтверждающих (Органический закон № 59.11). По итогам проверки формируется отчет, в котором указываются имена кандидатов, которые не представили опись расходов на свою избирательную кампанию в соответствии с положениями этого органического закона, или не указали источники финансирования этих кампаний, или не приложили указанную опись к требуемым подтверждающим документам, или превысили установленный предел расходов на выборы, или не обосновали указанные расходы. На основании вышеупомянутого отчета Первый председатель Счетной палаты направляет уведомление о необходимости представить требуемые документы в течение 90 дней.

Признается недействительным избрание любого кандидата, который:

– не представляет опись своих расходов на выборы в срок, указанный в статье 158, не прилагает опись к документам, подтверждающим вышеупомянутые расходы, не предоставляет уведомление, направленное Первым председателем Счетной палаты в соответствии с положениями последнего абзаца статьи 158;

– превышает установленный предел для расходов на выборы;

– не указывает источники финансирования своей избирательной кампании или не обосновывает расходы.

Во всех вышеуказанных случаях Первый председатель Счетной палаты передает дело в компетентный административный суд для признания выборов соответствующего кандидата недействительными.

Глава VII. Избирательная кампания

§ 1. Финансирование

Органический закон № 29.11 предусматривает государственное финансирование политических партий, для которого перед выборами выделяется фиксированная авансовая сумма. Кандидаты и представители списков должны открыть специальный банковский счет и по окончании кампании представить подробные финансовые отчеты в Счетную палату. Политические партии и объединения получают аванс в размере до 750 000 дирхамов перед выборами и пропорциональную долю, составляющую 30 процентов от государственного взноса. Они обязаны возместить эту сумму, если она не была потрачена во время кампании или если их кандидат/список не достигли минимального избирательного порога, установленного Министерством внутренних дел.

МВД также установило лимиты расходов на кампанию на одного кандидата в размере 150 000 дирхамов для региональных советов

и 60 000 дирхамов для муниципальных советов. Если финансовый отчет принимается, производится второй платеж, основанный на проценте полученных голосов. Некоторые политические партии, действующие на национальном уровне, также получают ежегодную единовременную выплату. Непредоставление финансовой отчетности или недостаточное обоснование источников финансирования могут привести к отклонению соответствующего списка и его недействительности в течение двух последовательных сроков[196].

Пожертвования политической партии, будь то денежные или натуральные, ограничены суммой 600 000 дирхамов на человека в год. Использование государственных средств и оборудования (местных органов власти, администрации и т.д.) для агитации запрещено, если только таковые не будут предоставлены бесплатно для всех кандидатов. На региональных выборах 8 сентября 2021 года общий бюджет государственного финансирования составил 80 000 000 дирхамов и 100 000 000 дирхамов на муниципальных выборах.

Контроль расходов на избирательную кампанию в Марокко предусматривает необходимость подготовки отчета о ходе избирательной кампании по каждому кандидату или доверенному лицу с указанием источников финансирования избирательной кампании, начиная с 30-го дня, предшествующего дню голосования, и до 15-го дня, следующего за указанной датой, с приложением всех документов, подтверждающих выплату указанной суммы.

Максимальный размер расходов для Палаты депутатов: 500 000 дирхамов на кандидата[197]. Таким образом, максимальный размер расходов на список кандидатов, состоящий из представителя списка и четырех кандидатов на выборах в Палату депутатов, составил бы 2 500 000 дирхамов.

---

[196] Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022. P. 7–8.

[197] Официальный сайт Счетной палаты Королевства Марокко. URL: https://courdescomptes.ma (дата обращения: 20.06.2025).

Указ № 2.15.452 от 1 июля 2015 года устанавливал предельные размеры расходов на выборы для кандидатов в ходе избирательных кампаний:

1) для региональных советов — 150 000 дирхамов на кандидата;

2) для префектурных и провинциальных советов — 50 000 дирхамов на кандидата;

3) для муниципальных советов — 60 000 дирхамов на кандидата;

4) для Палаты советников — 300 000 дирхамов на кандидата.

Расходы кандидатов включают в себя:

– затраты на печать, размещение и распространение материалов предвыборной агитации;

– проведение предвыборных собраний, оплата всех расходных материалов, связанных с этими собраниями, включая транспортные расходы;

– приобретение материалов для предвыборной кампании;

– производство и трансляцию рекламных объявлений, связанных с предвыборной кампанией, через Интернет;

– расходы, понесенные в день голосования представителями списков кандидатов/кандидатами на избирательных участках, в центральных офисах и счетных комиссиях;

– расходы, понесенные после окончания избирательной кампании, связанные с арендой зданий для размещения предвыборной рекламы или иные расходы[198].

§ 2. Предвыборная агитация

Избирательная агитация регулируется положениями Закона № 88.13 «О журналистике и печати», а также Законом № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний». Запрещается

[198] Аль-Бахи А. Избирательные кампании в Марокко и их правовые гарантии // Мадар 21. 26.08.2021. URL: https://madar21.com/16671.html (дата обращения: 25.06.2025).

использование в предвыборных программах положений и материалов, которые наносят ущерб определенным в конституции константам нации, нарушают общественный порядок, человеческое достоинство, частную жизнь или уважение к другим, распространяют защищаемую законом информацию, призывают к сбору средств, подстрекают к расизму, ненависти и насилию. В предвыборных программах не допускается использование частично или полностью национальных символов, гимна, мест поклонения, государственных учреждений любого территориального уровня, торговых марок[199].

В 2021 году был принят Закон № 10.21, который разрешал в предвыборных кампаниях использовать национальный флаг, гимн и официальный портрет короля в помещениях, где проводятся предвыборные собрания[200].

Статья 50 Закона о выборах № 9.97 гласила, что местные власти в каждом муниципалитете должны выделить места для размещения агитационных материалов, начиная с даты окончания срока подачи кандидатур. Во всех местах кандидатам/спискам кандидатов выделяются равные пространства. Регулировалось и количество мест: 10 — в городских или местных общинах, где проживают 500 или менее избирателей; 15 — в иных общинах, с увеличением на 1 место для каждых 3000 избирателей в городских и сельских общинах, в которых проживают более 5000 избирателей (возможно также добавление 1 места, если количество избирателей составляет менее 3000 человек, но превышает 2000 человек). Статья 51 предусматривала следующий порядок: не разрешается размещать в вышеуказанных местах более двух объявлений размером, не превышающим 80 на 120 сантиметров,

[199] Статья 118 Закона № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

[200] Статья 118 Закона № 10.21, изменяющего и дополняющего Закон № 57.11 «О всеобщих списках избирателей, референдумах и использовании общественных аудиовизуальных СМИ в ходе предвыборных кампаний», утвержденного Королевским указом № 1.21.28 от 23.03.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6975 от 05.04.2021.

и более двух объявлений размером 25 на 50 сантиметров, содержащих информацию о проведении собраний (указываются дата, место, Ф.И.О. кандидатов). Запрещается размещать объявления вне отведенных для этого мест. Неофициальная реклама, имеющая предвыборную цель или характер, не может быть написана на белой бумаге, а также эта реклама, программы кандидатов и публикации не могут содержать красный и зеленый цвета или их сочетание.

Местная администрация в каждой коммуне или районе должна в течение 14-го дня, предшествующего дню, установленному для голосования, выделить специальные места для показа предвыборной рекламы (Органический закон № 27.11). В каждом из этих мест списки или кандидаты должны иметь равное пространство. Количество выделенных в каждой коммуне/районе мест, а также количество, размер и содержание предвыборной рекламы определяются указами, изданными по предложению министра внутренних дел. Запрещается размещать предвыборную рекламу вне специально отведенных мест[201].

Указ № 2.15.578 от 24 июля 2015 года «Об определении мест размещения избирательной агитации при избрании членов местных советов» для исполнения положений статьи 35 Органического закона № 59.11 запрещал размещение объявлений:

– в местах поклонения, святилищах, завиях (суфийских обителях);

– на стенах кладбищ, правительственных зданий, общественных сооружений, государственных учреждений и местных органов власти;

– во внутренних помещениях университетов, колледжей, государственных институтов и школ, государственных учреждений профессионального обучения и неадминистративных социальных, спортивных и культурных учреждений;

[201] Статьи 32–33 Органического закона № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденного Королевским указом № 1.11.165 от 14.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5987 от 17.10.2011.

– на исторических памятниках, станциях подключения к мобильной телефонной сети, дорожных указателях, коммерческих рекламных щитах, деревьях.

Эти же положения были приняты Указом премьер-министра № 2.16.669 от 10 августа 2016 года «Об определении мест размещения избирательной агитации при избрании членов Палаты депутатов», который отменил подобные положения Указа № 2.11.606 от 19 октября 2011 года. В случае нарушения Указа местная администрация была обязана предупредить нарушителя о необходимости удаления объявления в течение 24 часов. Если это требование не выполнено, администрация должна сама удалить объявление, либо в срочном случае удалить его без предварительного уведомления.

Указ также предусматривал, что региональный комитет, включающий представителей партий, определяет улицы для размещения на электрических столбах объявлений, устанавливает критерии использования вышеуказанных столбов и порядок размещения объявлений. Местное административное управление распределяет столбы между списками кандидатов по жребию (ст. 5). Статья 3 указывает, что объявления могут быть в виде картонных листов или иных материалов, в виде плакатов или баннеров, размером не более 841 на 1189 миллиметров (формат A0). Баннеры, связанные с избирательной агитацией, разрешается размещать только в центральном офисе партийного подразделения, выдвигающего соответствующего кандидата или список кандидатов, и в специально отведенных местах в каждом избирательном округе, подготовленных представителями кандидатов в качестве штабов их предвыборной кампании. Количество таких мест в каждом муниципалитете или префектуре — 4, с добавлением 2 мест на каждые 15 000 жителей для муниципалитетов, в которых проживают более 10 000 человек. Максимальное число мест для каждого муниципалитета или префектуры — 30 мест[202].

Предвыборная агитация, которая может быть размещена представителями списков кандидатов или кандидатами, должна

[202] Исследования выборов в Марокко. С. 72.

содержать полностью или частично следующие сведения: идентификационные данные кандидатов в списках кандидатов, их предвыборные программы, достижения или программы политических партий, к которым они принадлежат, фотографии кандидатов, избирательные символы, предвыборные лозунги, информацию о проведении предвыборных собраний (ст. 4).

Неофициальные агитационные материалы, а также программы и публикации кандидатов не могут включать красный или зеленый цвета или их комбинацию[203]. Нарушение наказывается штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов, если нарушение совершено кандидатом, и штрафом в размере 50 000 дирхамов, если нарушение совершено владельцем печатного оборудования (ст. 41).

Кандидатам запрещено упоминать ислам или использовать религиозные здания для агитации. 15 августа 2021 года Министерство по делам вакфов и ислама опубликовало заявление, призывающее всех имамов и проповедников страны сохранять нейтралитет на выборах 8 сентября, добавив, что любой религиозный деятель, намеревающийся баллотироваться на должность, будет освобожден от своих административных обязанностей в соответствии с правовыми требованиями, регулирующими их работу[204].

Запрещается размещать предвыборную рекламу в любом месте, которое может поставить под угрозу общественную безопасность. Предвыборная агитация может быть изготовлена в виде картонных панелей или иных материалов, в виде плакатов или баннеров, размером не более 841 на 1189 миллиметров (формат A0). Баннеры, связанные с избирательной агитацией, разрешается размещать только в центральном офисе партийного подразделения, выдвигающего соответствующего кандидата или список кандидатов, и в специально отведенных местах в каждом избирательном округе, подготовленных представителями кандидатов в качестве штабов их предвыборной кампании, при условии, что на одного кандидата придется не более 2 мест.

---

[203] Органический закон № 27.11, статья 35

[204] Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022. P. 7.

Региональный комитет во главе с губернатором или его представителем, включающий представителей политических партий, определяет улицы для размещения предвыборной агитации на электрических столбах на основе предложения, представленного губернатором или его представителем. Вышеупомянутый комитет по предложению губернатора или его представителя устанавливает критерии использования столбов и порядок размещения объявлений. Местная администрация распределяет столбы между кандидатами по жребию.

Кандидаты, желающие во время своих избирательных кампаний использовать марши/мобильные колонны с предвыборной рекламой/баннерами или с использованием громкоговорителей, должны подать письменное заявление об этом в местную администрацию не менее чем за 24 часа до начала мероприятия. В нем должно быть указано время начала и окончания марша/колонны, а также маршрут шествия.

Запрещается каким-либо образом использовать для избирательной кампании кандидата средства и оборудование, принадлежащие государству, местным органам власти, а также государственным и полугосударственным учреждениям. Запрет не распространяется на места сбора, предоставляемые кандидатам и политическим партиям на равных основаниях государственными и местными органами власти. Эти места для каждого местного органа власти или округа определяются указом, изданным по предложению министра внутренних дел.

§ 3. Проведение избирательных кампаний

Выдвижение кандидатур и регистрация кандидатов

Статьи 5 и 6 Органического закона № 59.11 ввели подробные правила в отношении критериев соответствия и подачи кандидатур. Не имели права выдвижения кандидатуры лица, лишенные права голоса, судьи (в т.ч. члены Счетной палаты и региональных счетных советов) и большинство представителей властей на местном

уровне (вали, губернатор, налоговый инспектор и пр.). Кандидаты должны подать три копии заявления в соответствующую местную администрацию. Для региональных выборов кандидаты должны зарегистрироваться в штаб-квартире префектуры/провинции/района, в то время как кандидаты в муниципальный совет регистрируются в штаб-квартире соответствующей местной администрации. Списки должны быть представлены не позднее, чем за 14 дней до голосования. В каждом из списков необходимо заполнить все вакантные позиции и установить порядок приоритетности. Официально у кандидатов было 4 недели на регистрацию, но на выборах 2021 года период регистрации был установлен с 16 по 25 августа[205]. Статьей 8 Органического закона № 59.11 избирательные союзы не разрешались, однако Органический закон № 34.15 снял этот запрет, установив возможность подачи списка кандидатов, представляющих несколько партий.

§ 4. Избирательные округа

Вопрос о распределении избирательных округов имеет большое значение в избирательной системе Марокко. В 1976 году король Хасан II был вынужден пойти на некоторые уступки оппозиции и организовать пересмотр избирательных округов в пользу крупных городов[206]. На сегодняшний день в Марокко 92 избирательных округа, количество мест в каждом из них варьируется от 2 до 6.

Инстанция, ответственная за распределение избирательных округов

Вопрос распределения избирательных округов в Марокко с момента проведения первых выборов после обретения независимости

[205] Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022.

[206] Эрак Л.П. Сравнительная характеристика избирательных систем и избирательного права Иорданского Хашимитского Королевства и Королевства Марокко: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 83.

традиционно находился в ведении исполнительной власти. В период после принятия первой конституции в 1962 году создание избирательных округов осуществлялось посредством издания указов. Данное полномочие исполнительной власти было оспариваемо политическими партиями, в особенности оппозиционными. Передача данного вопроса в ведение законодательной власти была одним из требований политических партий в ходе конституционной реформы 2011 года. Истикляль и Партия справедливости и развития требовали, чтобы создание избирательных округов осуществлялось путем издания закона, как это происходит в некоторых европейских странах, таких как Франция и Испания[207]. В итоге в конституции 2011 года предусматривается, что парламент устанавливает принципы распределения избирательных округов (ст. 71), в то время как само распределение округов по-прежнему находится в области полномочий правительства, а именно, МВД.

В ходе подготовки к выборам 2021 года оппозиционные партии, представленные в Палате депутатов, направили меморандум в МВД с требованием принять подход, основанный на участии партий в области проектов распределения и пересмотра избирательных округов, с тем, чтобы они были согласованы с Национальным избирательным комитетом и его местными подразделениями[208].

Критерии, применяемые при распределении избирательных округов, определяет Статья 2 Органического закона № 27.11 «О Палате депутатов», указывающая, что количество мест, выделенных каждому округу, устанавливается в соответствии со следующими принципами:

1. Определение избирательных округов должно обеспечивать, насколько это возможно, демографический баланс между ними.

2. Территориальное влияние избирательных округов должно быть однородным и смежным.

---

[207] Аль-Хиляли А. Избирательная система и политические партии в Марокко // Журнал «Ибн Халдун» социально-экономических и правовых исследований. 2023. 05. С. 451.

[208] Более подробно о меморандуме см. главу II § 4.

3. В каждой префектуре, регионе или провинциальной префектуре должен быть создан один избирательный округ, которому выделяется определенное указом количество мест. В некоторых префектурах или регионах может быть создано более одного избирательного округа.

Количество округов на протяжении истории независимого Марокко неоднократно пересматривалось и корректировалось. После принятия конституции 2011 года вопрос более справедливого распределения избирательных округов по-прежнему становился объектом критики со стороны оппозиционных партий и международных наблюдателей. Это было связано с диспропорцией между демографическим составом ряда округов и выделенным им количеством мандатов: в некоторых из округов выделен один мандат на 20 000 граждан, в других — на 100 000 граждан.

По мнению критиков, существующие избирательные округа могли затрагивать интересы партий, в частности, Социалистического союза народных сил. Речь шла о большом количестве округов в сельской местности (где влияние данной партии было минимальным) и малом количестве округов там, где партия имела большие шансы на успех — в городах и городских областях[209]. Что касается судебного контроля над распределением избирательных округов, то этот вопрос остается вне компетенции Конституционного суда.

Можно утверждать, что избирательная система и вопрос распределения избирательных округов по-прежнему являются объектом споров и могут подвергаться дальнейшим изменениям перед очередными выборами. Несмотря на то, что был достигнут консенсус по таким аспектам избирательного процесса, как система голосования, избирательный коэффициент и порог, исход выборов часто оспаривается теми партиями, которым не удалось получить желаемый результат. Так произошло и по итогам выборов 2021 года,

[209] Аль-Хиляли А. Избирательная система и политические партии в Марокко // Журнал социально-экономических и правовых исследований «Ибн Халдун». 2023. 05. С. 453.

на которых был применен избирательный коэффициент на основе общего количества зарегистрированных избирателей, а не полученных голосов, как было на предыдущих выборах в 2016 году. Выборы привели к победе партии Национальное объединение независимых, в то время как правящая ранее Партия справедливости и развития опротестовала систему проведения и результаты данных выборов.

§ 5. Наблюдатели

С 2011 года наблюдение за выборами в Марокко было конституционно предписано и регулируется законом. Законом № 30.11 был создан Специальный комитет по аккредитации наблюдателей за выборами (далее — Комитет). Положения Закона регламентируют состав Комитета:

– председатель Национального совета по правам человека (во главе);

– генеральный секретарь;

– сотрудники Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Министерства сотрудничества и коммуникаций — 4 члена;

– представитель Межведомственной делегации по правам человека;

– представитель Национального комитета по борьбе с коррупцией;

– представители ассоциаций гражданского общества (5 членов), которые состоят в Национальном совете по правам человека[210].

Комитет рассматривает и выносит решение по заявкам на получение аккредитации и выпускает соответствующие карточки и бейджи для наблюдателей. На парламентских выборах 2011 года

[210] The Special Commission for the Accreditation of election observers approves final lists of bodies accredited to observe upcoming parliamentary elections // Moroccan National Human Rights Council. URL: https://www.ccdh.org.ma/an/special-commission-accreditation-election-observers-approves-final-lists-bodies-accredited-observe (дата обращения: 02.07.2025).

аккредитацию получили 16 национальных и международных организаций, от которых было делегировано порядка 4000 наблюдателей. Наблюдатели достаточно высоко оценили организацию данных выборов, однако призвали к дальнейшему расширению участия граждан во всех этапах избирательного процесса[211].

Закон № 30.11 посвящен условиям и процедурам наблюдения за выборами. Им установлены правила и обязанности, которые должны соблюдать наблюдатели. В частности, наблюдатели имеют право свободно передвигаться по территории страны для осуществления наблюдательных миссий, присутствовать на демонстрациях и публичных собраниях, организованных в рамках избирательных кампаний, посещать избирательные участки, общаться с различными государственными и частными СМИ после объявления результатов выборов, составлять отчеты об оценке хода избирательной кампании и ее результатов и передавать их аккредитованному органу и комиссии. С другой стороны, аккредитованный наблюдатель за выборами обязан не нарушать порядок на избирательных участках и соблюдать общественный порядок во время проведения массовых собраний и демонстраций, организуемых в рамках избирательной кампании; соблюдать объективность и беспристрастность при наблюдении за проведением избирательных мероприятий и оценке их результатов; не вмешиваться в проведение избирательных мероприятий, соблюдать тайну голосования и не оказывать влияния на свободное волеизъявление избирателей.

Более 100 международных наблюдателей смогли принять участие в наблюдении за законодательными, региональными и местными выборами, которые состоялись одновременно в Марокко 8 сентября 2021 года. Марокканский Национальный совет по правам человека (правительственное учреждение) объявил, что 19 международных организаций и органов, представленных более чем 100 наблюдателями, были аккредитованы для наблюдения за выборами во всех 12 регионах страны. Это было сделано после того, как

[211] Arieff A. Op. Cit. P. 3.

их заявки были рассмотрены и они выполнили необходимые требования. Совет пояснил, что эти международные органы представляют различные страны Африки, Европы и Азии. В их число входят Парламентская ассамблея Совета Европы, Международная организация франкофонии, Общественная палата Российской Федерации, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, организация «Международные гендерные вызовы» (Gender Concerns International), ассоциация «Новые перспективы» (Association Nouvelles Perspectives), Национальный совет по регулированию аудиовизуального сектора Сенегала, Высший совет по коммуникациям Буркина-Фасо, Африканский центр по предотвращению конфликтов, ассоциация «Динамичное Марокко» и Сеть африканских национальных институтов по правам человека.

На уровне арабских стран аккредитацию получили Лига арабских государств, Арабская сеть национальных учреждений по правам человека и аккредитованные дипломатические миссии в Рабате, включая Комиссию Европейского союза, посольства Великобритании, Канады и Нидерландов. Ожидалось также, что в наблюдении за выборами примут участие более 4600 экспертов, представлявших 44 неправительственные организации и получивших одобрение Специального комитета по аккредитации наблюдателей за выборами[212].

§ 6. Правонарушения и наказания в ходе избирательной кампании

Выявление нарушений, совершенных в связи с выборами и с избирательной кампанией, и предусмотренные за них наказания определяются в соответствии с действующим законодательством.

---

[212] Марокко: 100 международных наблюдателей готовятся к мониторингу выборов // Скай Ньюз. 04.09.2021. URL: https://www.skynewsarabia.com/middle-east/ (дата обращения: 05.06.2025).

Основные правонарушения и наказания для парламентских выборов

Любое лицо, которое в день выборов лично или через третье лицо распространяет предвыборную рекламу, листовки или другие избирательные документы, наказывается штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов. Любой государственный служащий или уполномоченное должностное лицо администрации или территориальной общины, которое при исполнении своих обязанностей распространяет программы кандидатов, листовки или другие избирательные документы, наказывается тюремным заключением на срок от 1 до 6 месяцев и штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов (ст. 39).

Любое лицо, размещающее предвыборную рекламу за пределами отведенных для этого мест или в месте, отведенном для другого списка или кандидата, наказывается штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов (ст. 40).

Штраф в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов налагается за размещение предвыборной рекламы для незарегистрированных списков или кандидатов или за распространение их программ или публикаций. Наказанием является тюремное заключение на срок от 1 до 6 месяцев и штраф в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов, если виновный в нарушении, указанном в предыдущем пункте, является государственным служащим или должностным лицом администрации или территориальной общины. Такое же наказание применяется к виновному в нарушении, указанном в первом пункте статьи 36 Органического закона № 04.21 (ст. 42).

Штраф в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов налагается на:

– кандидата или его доверенное лицо, которые используют или позволяют использовать места, выделенные для предвыборной агитации вышеуказанного кандидата, в целях, отличных от продвижения кандидатуры;

– кандидата или его доверенное лицо, которые уступают другому лицу место, выделенное для предвыборной агитации вышеуказанного кандидата;

– кандидата или его доверенное лицо, которые используют для предвыборной агитации места, отличные от выделенных для вышеуказанного кандидата.

Штраф, указанный в статье 43 Закона, применяется к любому кандидату или его доверенному лицу, которые в течение установленного срока не удаляют размещенную ими предвыборную агитацию[213].

Основные правонарушения и наказания для муниципальных выборов

Любое лицо, размещающее предвыборную рекламу за пределами мест, указанных в статье 35 Органического закона № 59.11, или в месте, отведенном для другого кандидата или списка, наказывается штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов (ст. 43 Закона № 59.11).

Нарушение положений статьи 38 Органического закона № 59.11 наказывается штрафом в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов, если нарушение совершено кандидатом, и штрафом в размере 50 000 дирхамов, если нарушение совершено владельцем печатного оборудования. Штраф в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов налагается за размещение предвыборной рекламы незарегистрированных кандидатов или списков кандидатов, а также за распространение их программ и листовок. Штраф в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов или тюремное заключение от 1 до 6 месяцев применяется в том случае, если виновный является государственным служащим или сотрудником местных органов власти (ст. 45).

Штраф в размере от 10 000 до 50 000 дирхамов налагается в следующих случаях:

– если кандидат или его доверенное лицо использует или разрешает использовать место, выделенное ему для демонстрации

[213] Статья 43 Органического закона № 04.21, изменяющего и дополняющего Органический закон № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденного Королевским указом № 1.21.39 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

предвыборной агитации, в целях, отличных от продвижения его кандидатуры и программы;

– если кандидат или его доверенное лицо уступает место, выделенное для демонстрации его предвыборной агитации, другому кандидату;

– если кандидат или его доверенное лицо использует место, отличное от выделенного ему для демонстрации предвыборной агитации.

Данное наказание применяется, если кандидат или его доверенное лицо не устранили избирательную агитацию в течение законодательно установленного срока.

Любое лицо, использующее средства, указанные в статье 40 Органического закона № 59.11 (использование средств или инструментов, принадлежащих государственным организациям, территориальным общинам, компаниям, предусмотренным в Законе № 69.00 «О финансовом контроле государства над государственными предприятиями и иными организациями»[214], наказывается тюремным заключением на срок от 2 до 5 лет и штрафом в размере от 50 000 до 100 000 дирхамов (ст. 47).

Особое место в избирательном законодательстве отводится правилам проведения опросов общественного мнения по поводу предстоящих выборов. Закон № 57.11 в статье 115 запрещал проведение опросов общественного мнения, прямо или косвенно связанных с референдумом, выборами в законодательные органы, выборами в местные советы или профессиональные палаты в период с 15-го дня до даты референдума или избирательной кампании, до окончания голосования. Также запрещалось публиковать результаты любого опроса общественного мнения, прямо или косвенно связанного с референдумом или выборами, или любые комментарии к ним в течение вышеуказанного периода. Положения закона под опросом

[214] Закон № 21.10, изменяющий и дополняющий Закон № 69.00 «О финансовом контроле государства над государственными предприятиями и прочими организациями», утвержденный Королевским указом № 1.11.146 от 17.08.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5982 от 29.09.2011.

общественного мнения подразумевают любое исследование или выяснение мнения граждан, предназначенное для сбора статистической информации или получения различных мнений о выборах, независимо от метода, используемого для сбора этих данных.

Любое лицо, которое в нарушение положений закона осуществляет проведение опроса общественного мнения, прямо или косвенно связанного с референдумом или выборами, проводит опрос, публикует его результаты или комментирует их, наказывается лишением свободы на срок от 1 месяца до 1 года и штрафом в размере от 50 000 до 100 000 дирхамов. Если правонарушитель является юридическим лицом, то наказание в виде лишения свободы, предусмотренное выше, применяется к физическому лицу, которому поручено представлять юридическое лицо, а максимальный штраф увеличивается до 200 000 дирхамов.

§ 7. Процесс голосования и подсчета голосов

Население Марокко, достигшее возраста голосования в 2021 году, составляло около 25 226 000 граждан, из которых чуть более половины — женщины (12 801 000 человек, 50,7%). По состоянию на 31 июля в списках избирателей было зарегистрировано 17 509 000 избирателей, что составляет 69,4 процента. Этот уровень варьируется в зависимости от пола (76,1% мужчин и 62,9% женщин) и от возраста (33,6% для граждан 18–24 лет и 94,4% для лиц 60 лет и старше).

Голосование обычно проводится в школах, но при необходимости может быть использовано любое другое общественное здание. Избиратели информируются за 10 дней до дня выборов об их назначенном избирательном участке. Кроме того, используется система оповещения с помощью текстовых сообщений, чтобы информировать избирателей о местонахождении их избирательного участка. Вали или губернатор также принимает решение о местоположении и составе центрального офиса по результатам в каждом муниципалитете. Списки избирателей предоставляются на избирательные участки за 48 часов.

Голосование традиционно проходит в будний день, чаще всего в пятницу, однако региональные и муниципальные выборы 2021 года состоялись в среду. Поскольку пятница традиционно является днем коллективной молитвы, голосование было перенесено на другой день. Независимо от дня голосования работодатели должны предоставлять своим сотрудникам возможность взять отпуск для голосования.

Каждому избирателю выдавалось два бюллетеня: один для выборов в законодательные органы и один для муниципальных и региональных выборов. Эти бюллетени были проштампованы разными цветами, и председатели избирательных участков должны были убедиться, что они были помещены в отдельные ящики для голосования. Чтобы все избиратели могли проголосовать, кандидаты и их списки также были помечены символами. Подсчет голосов начался по окончании работы избирательных участков — в 19:00. Он проходил за закрытыми дверями в присутствии сотрудников избирательных участков, представителей политических партий и альянсов и аккредитованных наблюдателей.

§ 8. Избирательная кампания на выборах 2021 года

Законодательством предусмотрено, что срок проведения избирательной кампании начинается за 13 дней до дня выборов и длится до дня накануне голосования[215]. В 2021 году предвыборная кампания стартовала 26 августа и завершилась 7 сентября в соответствии с указом, подготовленным министром внутренних дел. Такой срок проведения кампании считается достаточно непродолжительным, особенно в случае многоуровневых выборов, как в 2021 году.

Избирательная кампания перед выборами 2021 года проходила в непростых условиях распространения вируса COVID-19, когда граждан страны больше заботила проблема здравоохранения и социально-экономическая ситуация, нежели политическая.

[215] Статья 31 Закона № 27.11.

В стране действовал ночной комендантский час, начинающийся в 21:00. Рассматривалась возможность переноса выборов в случае ухудшения эпидемиологической ситуации.

Тем не менее выборы прошли в установленный срок, кампания велась на протяжении двух недель. Правительство ввело радикальные меры по сдерживанию пандемии. В августе 2021 года Министерство внутренних дел сделало заявление о санитарных мерах, в частности, запрет на публичные или частные собрания более 25 человек, включая митинги на открытом воздухе, а также обязательное ношение медицинских масок как внутри помещений, так и снаружи.

Пандемией были созданы особые условия для предвыборной кампании кандидатов, которые стали широко использовать новые информационно-коммуникационные технологии, в том числе социальные сети. После первоначального запрета и в ответ на требования политических партий правительство в конечном итоге разрешило распространение печатных материалов (листовок, списков кандидатов, манифестов и т.д.), агитацию на улицах группами, не превышающими 10 человек и 5 транспортных средств, и проведение митингов в составе не более 25 человек. За очень немногими исключениями политические партии и их кандидаты решили перенести большую часть своих кампаний в онлайн. Это произошло не впервые, на предыдущих выборах (2011, 2015 и 2016 гг.) виртуальные кампании уже играли основополагающую роль среди городского населения, которое наиболее активно применяет цифровые технологии. Вскоре после начала избирательной кампании в социальных сетях появилось большое количество партийных политических объявлений и фотографий кандидатов.

Основными темами предвыборной кампании на национальном уровне были безопасность в области здравоохранения, восстановление экономики после COVID-19 и оценка 10 лет правления во главе с Партией справедливости и развития. Были освещены проблемы локального значения, сокращение социального неравенства, инвестиции в инфраструктуру. В целом, избирательная кампания была

сосредоточена на решении общенациональных проблем и возможности дальнейших политических изменений.

Медиаландшафт во время избирательной кампании 2021 года

Высшее управление по аудиовизуальным коммуникациям, будучи независимым конституционным органом, отвечало за контроль над продолжительностью эфирного времени и справедливым представительством кандидатов и партийных списков в средствах массовой информации. Для региональных и муниципальных выборов 2021 года период эфирного времени, выделенный со стороны Управления, продолжался с 1 августа по 7 сентября, когда государственные и частные радиостанции транслировали программы, связанные с национальными и местными выборами. Эфирное время, предоставляемое каждому из политических деятелей, рассчитывалось в соответствии с их уровнем представительства следующим образом: 50 процентов эфирного времени было зарезервировано для политических партий, имеющих собственную группу в одной из палат парламента, 30 процентов было выделено партиям, представленным в одной из палат, но не имеющим достаточного количества представителей для формирования группы, а оставшиеся 20 процентов делились между кандидатами/альянсами, не представленными ни в одной из палат.

§ 9. Процедура представления жалоб и обжалование результатов голосования

Правовые рамки подачи апелляций предоставляют возможность обращения в административный суд на всех этапах избирательного процесса. Избирательное право предусматривает, что кандидаты могут оспаривать отклонение их заявления о регистрации, подавая заявление на бесплатной основе в административный суд соответствующего избирательного округа. Если суд вынесет положительное решение по данному заявлению, кандидат должен быть

зарегистрирован в соответствующем списке. Избиратели могут действовать таким же образом в случае отказа во внесении их в реестр избирателей. Как избиратели, так и кандидаты могут подать жалобу в соответствующий административный суд по поводу окончательных результатов выборов, а также решений, принятых на избирательных участках и в центральных избирательных отделениях префектур и провинций. Все кандидаты имеют право ознакомиться с протоколами избирательных операций в течение 8 дней после голосования. Представители региональных и муниципальных властей (вали, губернаторы, паши, каиды), как и все другие заинтересованные стороны, также могут оспорить результаты выборов, подав письменную апелляцию на результаты выборов в административный суд. Судьям необходимо вынести решение по апелляциям в течение 15 дней после слушания. Апелляции могут быть обжалованы в административном апелляционном суде и, в некоторых случаях, в Кассационном суде.

Заключение

Политическая культура в Марокко во многом определяется традиционной монархической формой правления, что отличает королевство от других стран североафриканского региона, в первую очередь, от Алжира и Туниса, которые являются республиками. В политической системе современного Марокко фигурируют как элементы традиционного характера, уходящие корнями вглубь веков (традиционные элиты, религиозные институты, институт монархии, который отличается исторической преемственностью, поскольку правящая династия Алауитов находится у власти, начиная с XVII в.), так и современные политические институты (партии и парламент).

С 1912 года Марокко находилось под протекторатом Франции при сохранении монархического строя. С момента получения независимости в 1956 году была конституционно закреплена

многопартийность, которая реализовывалась при поддержке монарха, имевшего ключевые властные полномочия. Фрагментация политических сил диктовала необходимость объединения в партийные блоки для того, чтобы получить депутатские мандаты. За длительный период парламентской деятельности в Марокко сформировались профессиональный депутатский корпус и оппозиция. Была создана партийная система, которая при традиционных чертах имеет определенное влияние и движется по направлению к плюрализму. Конституционно закреплены существование двухпалатного парламента, многопартийность, формирование правительства в зависимости от итогов парламентских выборов и ответственность правительства перед парламентом.

Современный политический ландшафт Марокко характеризуется балансом между традиционной королевской властью и постепенным движением в направлении демократических реформ. Преобразования осуществляются поэтапно, тем не менее власти идут навстречу требованиям оппозиционных партий и протестных движений. Властями неоднократно предпринимались инициативы по модернизации общественно-политической жизни. Страна добилась значительных успехов в политической либерализации, хотя остается ряд проблем, таких как безработица среди молодежи и коррупция. По результатам протестов «арабской весны» 2011 года и последующей конституционной реформы можно говорить о постепенном переходе от абсолютной монархии к конституционной.

С момента получения независимости в 1956 году в Марокко накоплен значительный опыт организации разноуровневых выборов. Было проведено порядка 30 выборов и референдумов, что стало рекордным числом по сравнению с избирательным опытом соседних стран, таких как Тунис, Алжир, Ливия, Мавритания. Избирательная система страны прошла долгий путь эволюции от мажоритарной системы после получения независимости до пропорциональной системы, начиная с 2002 года. Избирательные процессы регулируются обширным корпусом как органических и обычных законов, так и иных нормативно-правовых актов, которые подвергались

многочисленным корректировкам. Иногда это происходило вследствие внесения поправок в конституцию, как в 1997 году, когда был принят Избирательный кодекс, заложивший новые основы организации выборов.

В результате протестов «арабской весны» 2011 года была осуществлена конституционная реформа, коснувшаяся, в том числе, избирательной системы. Было принято новое законодательство, корректирующее порядок избирательных процессов на различных уровнях — от парламентских до муниципальных выборов, а также выборов в профессиональные палаты. В 2021 году были приняты поправки с целью обеспечения большей прозрачности и объективности выборов, усиления контроля над финансированием предвыборных кампаний, повышения политического участия кандидатов-женщин и молодежи, усиления политической роли регионов. Однако сохраняется и ряд проблем, прежде всего, в области фактической реализации заявленных и конституционно закрепленных принципов. Здесь речь идет, в первую очередь, о равном представительстве всех кандидатов.

В настоящее время в Марокко применяется пропорциональная избирательная система, премьер-министр назначается королем из числа представителей победившей на выборах партии. На последних многоуровневых выборах 2021 года победу одержала партия Национальное объединение независимых, в то время как правящая ранее исламистская Партия справедливости и развития потерпела поражение и отошла на второй план политической жизни в стране. В 2025 году началась подготовка к выборам, которые должны состояться в 2026 году. Нынешняя правительственная коалиция, состоящая из партии Национальное объединение независимых, партии Истикляль и Партии аутентичности и современности, стремится сохранить и закрепить свое лидирующее положение, в то время как оппозиционные партии — Социалистический союз народных сил, Партия прогресса и социализма и Народное движение — нацелены улучшить свои позиции в предстоящей предвыборной гонке.

Библиография

Источники на арабском языке

Конституции и Конституционные акты

1. القانون الأساسي للمملكة المغربية لسنة 1961. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 2537. 09.06.1961.

Основной закон Королевства Марокко 1961 г. Официальный вестник Королевства Марокко № 2537 от 09.06.1961.

2. دستور المغرب سنة 1962.

Конституция Королевства Марокко 1962 г.

3. دستور المغرب سنة 1970.

Конституция Королевства Марокко 1970 г.

4. دستور المغرب سنة 1972.

Конституция Королевства Марокко 1972 г.

5. دستور المغرب سنة 1992.

Конституция Королевства Марокко 1992 г.

6. دستور المغرب سنة 1996.

Конституция Королевства Марокко 1996 г.

7. دستور المغرب سنة 2011.

Конституция Королевства Марокко 2011 г.

Органические законы

8. ظهير شريف رقم 1.63.137 بشأن القانون التنظيمي للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 2638. 17.05.1963.

Органический закон «О Конституционной палате Верховного совета», утвержденный Королевским указом № 1.63.137. Официальный вестник Королевства Марокко № 2638 от 17.05.1963.

9. ظهير شريف رقم 1.77.176 بتأريخ 9 مايو 1977 بمثابة القانون التنظيمي للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 3366. 10.05.1977.

Королевский указ № 1.77.176 от 09.05.1977 в качестве Органического закона «О Конституционной палате Верховного совета». Официальный вестник Королевства Марокко № 3366 от 10.05.1977.

ظهير شريف رقم 1.94.124 صادر في 25 فبراير 1994 بتنفيذ القانون التنظيمي .10 رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 4244. 02.03.1994.

Органический закон № 29.93 «О Конституционном совете», утвержденный Королевским указом № 1.94.124 от 25.02.1994. Официальный вестник Королевства Марокко № 4244 от 02.03.1994.

ظهير شريف رقم 1.02.187 صادر في 3 يوليو 2002 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم .11 06.02 المتعلق بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 31.97 المتعلق بمجلس النواب. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 5018. 04.07.2002.

Органический закон № 06.02, изменяющий и дополняющий Органический закон № 31.97 «О Палате депутатов», утвержденный Королевским указом № 1.02.187 от 03.07.2002. Официальный вестник Королевства Марокко № 5018 от 04.07.2002.

ظهير شريف رقم 1.11.165 صادر في 14 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم .12 27.11 المتعلق بمجلس النواب. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 5987. 17.10.2011.

Органический закон № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденный Королевским указом № 1.11.165 от 14.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5987 от 17.10.2011.

ظهير شريف رقم 1.11.166 صادر في 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي .13 رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 5989. 24.10.2011.

Органический закон № 29.11 «О политических партиях», утвержденный Королевским указом № 1.11.166 от 22.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5989 от 24.10.2011.

ظهير شريف رقم 1.11.172 صادر في 21 نوفمبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي .14 رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 5997 مكرر. 22.11.2011.

Органический закон № 28.11 «О Палате советников», утвержденный Королевским указом № 1.11.172 от 21.11.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5997-бис от 22.11.2011.

ظهير شريف رقم 1.14.139 صادر في 13 أغسطس 2014 بتنفيذ القانون التنظيمي.15 رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6288. 04.09.2014.

Органический закон № 066.13 «О Конституционном суде», утвержденный Королевским указом № 1.14.139 от 13.08.2014. Официальный вестник Королевства Марокко № 6288 от 04.09.2014.

ظهير شريف رقم 1.15.90 صادر في 16 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم.16
34.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس
الجماعات الترابية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6380. 23.07.2015.

Органический закон № 34.15, изменяющий и дополняющий Органический закон № 59.11 «Об избрании депутатов местных советов», утвержденный Королевским указом № 1.15.90 от 16.07.2015. Официальный вестник Королевства Марокко № 6380 от 23.07.2015.

ظهير شريف رقم 1.16.41 صادر في 24 مارس 2016 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم.17
106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6492.
18.08.2016.

Органический закон № 106.13 «О статусе магистратов», утвержденный Королевским указом № 1.16.41 от 24.03.2016. Официальный вестник Королевства Марокко № 6492 от 18.08.2016.

ظهير شريف رقم 1.21.39 صادر في 21 أبريل 2021 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم.18
04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب. الجريدة
الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6987. 17.05.2021.

Органический закон № 04.21, изменяющий и дополняющий Органический закон № 27.11 «О Палате депутатов», утвержденный Королевским указом № 1.21.39 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

ظهير شريف رقم 1.21.40 صادر في 21 أبريل 2021 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم.19
05.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين. الجريدة
الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6987. 17.05.2021.

Органический закон № 05.21, изменяющий и дополняющий Органический закон № 28.11 «О Палате советников», утвержденный Королевским указом № 1.21.40 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

ظهير شريف رقم 1.21.41 صادر في 21 أبريل 2021 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم.20
06.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس
الجماعات الترابية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6987. 17.05.2021.

Органический закон № 06.21, изменяющий и дополняющий Органический закон № 59.11 «Об избрании депутатов местных советов», утвержденный Королевским указом № 1.21.41 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

ظهير شريف رقم 1.21.37 صادر في 21 أبريل 2021 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم.21 07.21 القاضي بتغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6987. 17.05.2021.

Органический закон № 07.21, изменяющий и дополняющий Органический закон № 29.11 «О политических партиях», утвержденный Королевским указом № 1.21.37 от 21.04.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6987 от 17.05.2021.

ظهير شريف رقم 1.21.29 صادر في 23 مارس 2021 بتنفيذ القانون رقم 22.11.21 القاضي بتغيير القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات وتنظيم مراجعة استثنائية للوائح الانتخابية الخاصة بالغرف المهنية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6975. 05.04.2021.

Органический закон № 11.21, изменяющий и дополняющий Закон № 9.97 «Об избирательном кодексе и организации чрезвычайного пересмотра избирательных списков, касающихся профессиональных палат». Официальный вестник Королевства Марокко № 6975 от 05.04.2021.

Законы

ظهير شريف رقم 1.79.175 بتاريخ 14 سبتمبر 1979 يتضمن الأمر بتنفيذ القانون.23 رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.

Закон № 12.79 «О Счетной палате», утвержденный Королевским указом № 1.79.175 от 14.09.1979. Официальный вестник Королевства Марокко № 3490-бис от 20.09.1979.

ظهير شريف رقم 1.97.83 صادر في 2 أبريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 9.97 المتعلق.24 بمدونة الانتخابات. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 4470. 03.04.1997.

Закон № 9.97 «Об избирательном кодексе», утвержденный Королевским указом № 1.97.83 от 02.04.1997. Официальный вестник Королевства Марокко № 4470 от 03.04.1997.

ظهير شريف رقم 1.02.124 صادر في 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 25.62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالي \\ المجلس الأعلى للحسابات. الرباط: 2002.

Закон № 62.99 «О финансовых судах», утвержденный Королевским указом № 1.02.124 от 13.06.2002 // Счетная палата Марокко. Рабат: 2002.

ظهير شريف رقم 1.11.151 صادر في 17 أغسطس 2011 بتنفيذ القانون رقم 26.42.10 المتعلق بتنظيم قضاء القرب وتحديد اختصاصاته. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 05.09.2011 .5975.

Закон № 42.10 «Об организации работы местных судов и определении их специализации», утвержденный Королевским указом № 1.11.151 от 17.08.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5975 от 05.09.2011.

القانون رقم 21.10 بتغيير وتتميم القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة.27 على المنشآت العامة وهيئات أخرى الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.146 بتأريخ 17 أغسطس 2011. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 5982. 29.09.2011.

Закон № 21.10, изменяющий и дополняющий Закон № 69.00 «О финансовом контроле государства над государственными предприятиями и прочими организациями», утвержденный Королевским указом № 1.11.146 от 17.08.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5982 от 29.09.2011.

ظهير شريف رقم 1.11.171 صادر في 28 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون رقم 28.57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتائية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 5991. 31.10.2011.

Закон № 57.11 «Об избирательных списках, референдуме и использовании аудиовизуальных СМИ в ходе избирательных кампаний», утвержденный Королевским указом № 1.11.171 от 28.10.2011. Официальный вестник Королевства Марокко № 5991 от 31.10.2011.

ظهير شريف رقم 1.16.122 صادر في 10 أغسطس 2016 بتنفيذ القانون رقم 88.13 .29 المتعلق بالصحافة والنشر. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6491. 15.08.2016.

Закон № 88.13 «О журналистике и печати», утвержденный Королевским указом № 1.16.122 от 10.08.2016. Официальный вестник Королевства Марокко № 6491 от 15.08.2016.

ظهير شريف رقم 1.14.191 صادر في 10 ديسمبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 30.88.14 المتعلق بالمراجعة الاستثنائية للوائح الانتخابية العامة. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6316. 11.12.2014.

Закон № 88.14 «О пересмотре в чрезвычайном порядке всеобщих списков избирателей», утвержденный Королевским указом № 1.14.191 от 10.12.2014. Официальный вестник Королевства Марокко № 6316 от 11.12.2014.

ظهير شريف رقم 1.16.123 صادر في 25 أغسطس 2016 بتنفيذ القانون رقم 31.11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6502. 22 سبتمبر 2016.

Закон № 11.15 «О реорганизации Верховного управления по аудиовизуальным СМИ», утвержденный Королевским указом № 1.16.123 от 25.08.2016. Официальный вестник Королевства Марокко № 6502 от 22.09.2016.

ظهير شريف رقم 1.21.28 صادر في 23 مارس 2021 بتنفيذ القانون رقم 32.10.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتائية. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6975. 05 أبريل 2021.

Закон № 10.21, изменяющий и дополняющий Закон № 57.11 «О всеобщих списках избирателей, референдумах и использовании общественных аудиовизуальных СМИ в ходе предвыборных кампаний», утвержденный Королевским указом № 1.21.28 от 23.03.2021. Официальный вестник Королевства Марокко № 6975 от 05.04.2021.

ظهير شريف رقم 1.22.38 صادر في 30 يونيو 2022 بتنفيذ القانون رقم 33.38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 7108. 14 يوليو 2022.

Закон № 38.15 «О судебной системе», утвержденный Королевским указом № 1.22.38 от 30.06.2022. Официальный вестник Королевства Марокко № 7108 от 14.07.2022.

Указы

مرسوم ملكي رقم 010.66 بتأريخ 12 أكتوبر 1966 يغير بموجبه الفصل الرابع من المرسوم رقم 2.57.1465 الصادر في 5 فبراير 1958 بشأن ممارسة الموظفين الحق النقابي. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 2816. 19.10.1966.34.

Указ № 2.57.1465, изданный 05.02.1958 относительно осуществления права на объединение трудящихся в профсоюз, с поправками, внесенными Королевским указом № 010.66 от 12.10.1966. Официальный вестник Королевства Марокко № 2816 от 19.10.1966.

قرار لوزير الداخلية رقم 4516.14 الصادر بتأريخ 18 ديسمبر 2014 والمتعلق بالموقع الإلكتروني الخاص باللوائح الانتخابية العامة. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6318. 19.12.2014.35

Указ премьер-министра № 4516.14 «Об электронном сайте, касающемся общих списков избирателей» от 18.12.2014. Официальный вестник Королевства Марокко № 6318 от 19.12.2014.

مرسوم رقم 2.15.452 صادر في فاتح يوليو 2015 بتحديد سقف المصاريف الانتخابية للمترشحين بمناسبة الحملات الانتخابية برسم انتخاب أعضاء مجلس المستشارين وأعضاء مجالس الجهات وأعضاء مجالس العمالات والأقاليم وأعضاء مجالس الجماعات والمقاطعات36.

Указ № 2.15.452 «Об определении потолка расходов на избирательную кампанию кандидатов на выборах в Палату советников, советов регионов, советов префектур и провинций, муниципальных советов» от 01.07.2015.

37. المرسوم رقم 2.16.669 المتعلق بتحديد الأماكن الخاصة بتعليق الإعلانات الانتخابية بمناسبة الانتخابات العامة لانتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر في 10 أغسطس 2016. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية. عدد 6490. 11.08.2016.

Указ премьер-министра № 2.16.669 от 10.08.2016. «Об определении мест размещения избирательной агитации при избрании членов Палаты депутатов». Официальный вестник Королевства Марокко № 6490 от 11.08.2016.

Отчеты о выборах

На арабском языке

38. التقرير النهائي حول تتبع الانتخابات التشريعية لسنة 2007 \\ المملكة المغربية. المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان.

Итоговый отчет о мониторинге парламентских выборов 2007 г. в Марокко // Марокканский консультативный совет по правам человека.

На французском языке

39. Observation des élections législatives au Maroc (7 octobre 2016) // Conseil de l'Europe.2016. URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=23193&lang=fr (дата обращения: 14.06.2025).

На английском языке

40. Information Report on municipal and regional elections in the Kingdom of Morocco (8 September 2021) // Council of Europe. 01.03.2022.

Официальные документы политических партий

41. مذكرة أحزاب المعارضة في شأن الإصلاحات السياسية والانتخابية \\ حزب الاستقلال. 22.07.2020.

Меморандум оппозиционных партий относительно политических и избирательных реформ // Официальный сайт партии Истикляль. 22.07.2020. URL: https://www.istiqlal.info/ (дата обращения: 15.05.2025).

Статистические данные

42. Численность населения в Марокко на 2025 г. // Worldometer. URL: https://www.worldometers.info/world-population/morocco-population/ (дата обращения: 12.05.2025).

Материалы СМИ на арабском языке

43. 03.10.2004 .الأحزاب السياسية المغربية \\ الجزيرة

Марокканские политические партии // Аль-Джазира. 03.10.2004. URL: https://www.aljazeera.net/2004/10/03/ (дата обращения: 05.06.2025).

44. 06.10.2008 .مائة عام على مشروع دستور 1908 \\ مغرس

Сто лет со дня принятия Конституционного проекта 1908 г.// Maghress. 06.10.2008. URL: https://www.maghress.com/almassae/14758 (дата обращения: 05.06.2025)

45. 27.11.2009 .الشامخ إ. قراءة نقدية في التجربة الدستورية المغربية \\ هسبريس

Аш-Шамих И. Критическое прочтение конституционного опыта Марокко // Hespress. 27.11.2009. URL: https://www.hespress.com (дата обращения: 10.06.2025).

46. الحسناوي م. الاتفاقيات الدولية والسيادة الوطنية بين الأمس واليوم \\ هسبريس. 14.04.2011.

Аль-Хаснауи М. Международные соглашения и национальный суверенитет: между завтрашним и сегодняшним днем // Hespress. 14.04.2011. URL: https://www.hespress.com/ (дата обращения: 05.06.2025).

47. 31.07.2011 .حامي الدين ع. أين اختفت اللجنة الوطنية لتتبع الانتخابات؟ \\ هسبريس

Хамиддин А. Почему Национальный комитет по наблюдению за выборами прекратил свое существование? // Hespress. 31.07.2011. URL: https://www.hespress.com/ (дата обращения: 05.06.2025).

48. الزبيري ع. المغرب تعلن النتائج الرسمية للانتخابات. و»العدالة والتنمية» الإسلامي يحقق فوزاً تاريخياً \\ العربية. 28.11.2011.

Аз-Зубейри А. В Марокко объявлены официальные результаты выборов; исламистская партия ПСР завоевала историческую победу // Аль-Арабийя. 28.11.2011. URL: https://www.alarabiya.net/articles/2011%2F11%2F28%2F179561 (дата обращения: 14.06.2025).

49. 12.10.2014 .الحركة الشعبية في المغرب \\ الجزيرة

История партии «Народное движение» в Марокко // Аль-Джазира. 12.10.2014. URL: https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2014/10/12/ (дата обращения: 05.06.2025).

50. 11.11.2014 حزب العدالة والتنمية المغربي \\ الجزيرة

Марокканская партия справедливости и развития // Аль-Джазира. 11.11.2014. URL: https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2014/11/11/ (дата обращения: 05.06.2025).

51. 04.09.2015 .المغاربة يبدؤون التصويت في الانتخابات المحلية \\ فرانس 24

Марокканцы приступили к голосованию на муниципальных выборах // Франс 24. 04.09.2015. URL: https://www.france24.com/ar/20150904 (дата обращения: 14.06.2025).

52. المغرب بين 7 انتخابات جهوية وتاريخ من تعديل اللوائح

Марокко: 7 региональных выборов и история соответствующего законодательства // Аль-Ватан. 04.09.2015. URL: https://www.elwatannews.com/news/details/798765 (дата обращения: 12.06.2025).

53. 11.10.2016 .نشأة حزب العدالة والتنمية سنة 1996: عشرون سنة خلت \\ هسبريس

Создание Партии справедливости и развития в 1996 г.: 20 лет развития // Hespress. 11.10.2016. URL: https://www.hespress.com/ (дата обращения: 05.06.2025).

54. 30.12.2016 .انتخابات 2016 تكرّس الاستثناء المغربي \\ الشرق الأوسط

Выборы 2016 г. подтвердили исключительный характер ситуации в Марокко // Аш-Шарк Аль-Аусат. 30.12.2016. URL: https://aawsat.com/home/article/819141/ (дата обращения: 14.06.2025).

55. العلوي م. أمر ملكي بتشكيل لجنة مركزية لمراقبة نزاهة الانتخابات المغربية

Аль-Аляуи М. Королевский приказ о формировании Центральной комиссии по контролю объективности выборов в Марокко // Al-Arab. 18.06.2021. URL: https://alarab.co.uk/ (дата обращения: 20.06.2025).

56. 26.08.2021 .الباهي ع. الحملات الانتخابية بالمغرب وضماناتها القانونية \\ مدار 21

Аль-Бахи А. Избирательные кампании в Марокко и их правовые гарантии // Мадар 21. 26.08.2021. URL: https://madar21.com/16671.html (дата обращения: 25.06.2025).

57. أحزاب المغرب تكثف حملاتها استعدادًا للانتخابات. كيف تبدو المنافسة؟ \\ العربي. 02.09.2021.

Марокканские партии усиливают свою предвыборную деятельность: какой станет конкуренция? // Аль-Араби. 02.09.2021. URL: https://www.alaraby.com/news/ (дата обращения: 14.06.2025).

58. 04.09.2021 .المغرب. 100 مراقب دولي يستعدون لمراقبة الانتخابات \\ سكاي نيوز

Марокко: 100 международных наблюдателей готовятся к мониторингу выборов // Скай Ньюз. 04.09.2021. URL: https://www.skynewsarabia.com/middle-east/ (дата обращения: 05.06.2025).

59. في بلاغ مشترك.. أحزاب التجمع الوطني للأحرار والأصالة والمعاصرة والاستقلال تلتزم بالتعاون والعمل على تشكيل أغلبية داخل المجالس المنتخبة \\ حزب الاستقلال. 17.09.2021.

В совместном заявлении партии НОН, РАМ и Истикляль обязуются сотрудничать в формировании большинства в избираемых советах // Официальный сайт партии Истикляль. 17.09.2021. URL: https://www.istiqlal.info/ (дата обращения: 20.05.2025).

60. 12.12.2022 .ارتفاع أعداد مغاربة الخارج إلى 6.5 مليون \\ الشرق الأوسط

Число марокканцев, проживающих за рубежом, возросло до 6,5 млн чел. // Аш-Шарк Аль-Аусат. 12.12.2022. URL: https://aawsat.com/home/article/4058796/ (дата обращения: 04.05.2025).

Материалы СМИ на английском языке

61. The Special Commission for the Accreditation of election observers approves final lists of bodies accredited to observe upcoming parliamentary elections // Moroccan National Human Rights Council. URL: https://www.ccdh.org.ma/an/special-commission-accreditation-election-observers-approves-final-lists-bodies-accredited-observe (дата обращения: 02.07.2025).

Материалы СМИ на французском языке

62. Au Maroc, bons résultats du parti islamiste aux élections locales // Le Monde. 06.09.2015. URL: https://www.lemonde.fr/international/article/2015/09/06/au-maroc-bons-resultats-du-parti-islamiste-aux-elections-locales_4747146_3210.html (дата обращения: 14.06.2025).

63. Daoud Z., Ouchelm B. Le Maroc prêt pour l'alternance // Le Monde diplomatique. Juin 1997. 1–8. URL: https://mondediplo.com/1997/06/maroc2 (дата обращения: 14.06.2025).

Литература на арабском языке

64. الغالي م. دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي \\ تبين. 2013. 4(2). ص. 13

Аль-Гали М. Конституция Королевства Марокко 2011 г. в свете «Арабской весны» // Журнал «Табайюн». 2013. 2 (4). С. 109–124.

65. الإدريسي ب. تقرير الامم المتحدة حول تحويلات المغاربة المقيمين بالخارج: سياقها ووتيرتها وآفاق تعزيزها. 2015.

Аль-Идриси Б. Отчет ООН о трансформации марокканской зарубежной диаспоры: контекст, темпы и перспективы развития. 2015.

66. الكروي س.، الدليمي ث. دور حزب العدالة والتنمية في عملية التحول الديمقراطي في المغرب 2011–2012 \\ مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية. 2023. 30 (2). 240–261.

Аль-Карауи С., Ад-Дулейми С. Роль партии ПСР в процессе демократического перехода в Марокко (2011–2012 гг.) // Журнал Тикритского гуманитарного университета. 2023. 30 (2). С. 240–261.

67. المرزوقي ب.ي. المغرب: تاريخ الاستفتاءات والانتخابات التشريعية والجماعية \\ المغرب الدستوري. 2011.

Аль-Марзуки Б.Ю. Марокко: история референдумов, парламентских и муниципальных выборов // Аль-Магриб Ад-Дустури. 2011.

68. المصدق ر.منعطف النزاهة الانتخابية. معالم الانحسار في تدبير الانتخابات التشريعية المباشرة. — الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة. 2006.

Аль-Мусаддак Р. Поворот в избирательной справедливости. Признаки спада в организации прямых парламентских выборов. Касабланка: Матбаа Ан-Наджах Аль-Джадида. 2006.

69. الهلالي ع. النظام الانتخابي والأحزاب السياسية بالمغرب \\ مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية. 2023. 05. ص. 445–455.

Аль-Хиляли А. Избирательная система и политические партии в Марокко // Журнал социально-экономических и правовых исследований «Ибн Халдун». 2023. 05. С. 445–455.

70. بنعبد الله ع. تاريخ المغرب العصر الحديث والفترة المعاصرة. الدار البيضاء: مكتبة السلام، 2011.

Бенабдалла А. История Марокко в современную эпоху. Касабланка: Мактабату Ас-Салям, 2011.

71. بنهلال م. المشاركة السياسية للمرأة في المغرب بين المعوقات وسبل التجاوز \\ المجلة العربية للعلوم السياسية. 2011. 29. ص. 126–138.

Бенхиляль М. Политическое участие женщин в Марокко. Препятствия и пути их преодоления // Арабский журнал политологических исследований. 2011. 29. С. 126–138.

72. ويكن ف. دور الفعل الإنتخابي في المغرب في التوفيق بين تكريس ملكية حاكمة وتحقيق الديمقراطية: الانتخابات التشريعية نموذجا \\ السياسة العالمية. 2018. 2(2). ص. 27–53.

Вийкен Ф. Избирательные процессы в Марокко: между монархическим строем и достижением демократических целей (на примере парламентских выборов) // Мировая политика. 2018. 2 (2). С. 27–53.

73. قراءات حول الانتخابات المغربية \\ منشورات مجلة إضاءات في الدراسات القانونية.. تم تحريرها من قبل البكوري م.، القريشي ع. 2021.

Исследования выборов в Марокко / Журнал юридических исследований «Идаат». Под ред. Аль-Бакури М., Аль-Курейши А. 2021.

74. المجلس الأعلى للحسابات. لحمة تأريخية \\ الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات في الممكلة المغربية.

Исторический обзор развития Счетной палаты в Марокко // Официальный сайт Счетной палаты Королевства Марокко. URL: https://www.courdescomptes.ma/ar/ (дата обращения: 20.06.2025).

75. ملين م.ن. فكرة الدستور في المغرب. وثائق ونصوص (1901–2011). تيل كيل ميديا، 2011.

Мулин М.Н. История конституционной мысли в Марокко. Документы и тексты (1901–2011 гг.). Касабланка: Tel Quel Media, 2011.

76. المغرب والزمن الراهن: معطيات ومقاربات. منشورات المعهد الملكي للبحث في تأريخ المغرب. — الرباط: مطبعة المعارف الجديدة. 2013.

Марокко в современную эпоху: данные и подходы // Публикации Королевского института исследований истории Марокко. Рабат: Матбаа Аль-Маариф Аль-Джадида, 2013.

77. ريفيه د. تأريخ المغرب من مولاي إدريس إلى محمد السادس. — الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2022.

Реве Д. История Марокко от Мулай Идриса до Мухаммеда VI. Касабланка: Аль-Маркяз Ас-Сакафи Аль-Араби, 2022.

78. صايل ع. س. النظام السياسي في المملكة المغربية (قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية) \\ مجلة دراسات دولية. 53. 2012.

Сайель А.С. Политический режим в Королевстве Марокко (изучение функционирования политических и конституционных институтов) // Журнал международных исследований. 53. 2012.

79. حواس م. حزب الشورى والاستقلال في المغرب الأقصى 1946–1956 \\ مجلة الدراسات التأريخية. 2018. 19 (2). ص. 162–194.

Хавас М. Партия «Аш-Шура ва-ль-Истикляль» в Марокко в 1946–1956 гг. // Алжирский журнал исторических исследований. 2018. 19 (2). С. 162–194.

80. خورشيد س.ج. دور المرأة المغربية في المشاركة السياسية (المعوقات والمعالجات) \\ المجلة الأكادمية للبحوث القانونية والسياسية. 03 (02). 24.10.2019. ص. 9–27.

Хоршид С. Дж. Политическое участие марокканских женщин: препятствия и пути решения // Академический журнал правовых и политических исследований. 03 (02). 24.10.2019. С. 9–27.

81. يونسي م. إحالة القوانين على المحكمة الدستورية في المغرب: دراسة مقارنة \\ مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية. 2023. 5. ص. 475–488.

Юнеси М. Передача законопроектов в Конституционный суд в Марокко: сравнительное исследование // Журнал социально-экономических и правовых исследований «Ибн Халдун». 2023. 5. С. 475–488.

Литература на русском языке

82. Быстров А.А. Марокко: избрание Абделилы Бенкирана на пост главы оппозиционной Партии справедливости и развития // Институт Ближнего Востока. 30.04.2025. URL: http://www.iimes.ru/?p=118692&_login=799b1cb1be (дата обращения: 30.06.2025).

83. Володина М.А. Эволюция политической жизни Марокко в конце 90-х годов XX — начале XXI в. // Россия и мусульманский мир. 2009. № 1. С. 119–134.

84. Гаврилов Н.И. Марокко. М.: Государственное издательство географической литературы, 1958.

85. Горицкая Г.В. Исламистские политические организации в контексте демократизации в Марокко // Ближний Восток и современность. Выпуск 39. М., ИБВ, 2009. С. 72–86.

86. Желтов В.В., Желтов М.В. Марокко: реформирование как инструмент преодоления революционного сдвига // СибСкрипт. 2015. № 1–2 (61). С. 138–145.

87. Куделев В.В. О некоторых итогах парламентских выборов в Марокко // Институт Ближнего Востока. 14.10.2002. URL: http://www.iimes.ru/?p=127 (дата обращения: 14.06.2025).

88. Куделев В.В. Ситуация в Марокко: октябрь 2016 г. // Институт Ближнего Востока. 28.11.2016. URL: http://www.iimes.ru/?p=31003 (дата обращения: 14.06.2025).

89. Куделев В.В. «Арабская весна»: марокканский феномен. М.: Институт Ближнего Востока, 2017.

90. Кузнецов В.А., Василенко А.И. Магриб — 2021: тупики внутриполитического развития и угрозы региональной подсистеме отношений // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2021. 21 (4). С. 642–654.

91. Лошкарев И.Д., Копытцев И.С. Диаспоральная политика Марокко: трансформация подходов // Региональные проблемы. С. 112–124.

92. Орлов В.В. Марокканский султанат и племенные элиты: исламский фактор в Рифской войне (1921–1926) // Вестник Московского университета. 2011. 13 (4). С. 24–38.

93. Орлов В.В. Монархия и ислам в Алауитском Марокко: исторические пути взаимодействия: XVII — начало XXI в.: автореф. дисс. ... д-ра ист. наук. М., 2013.

94. Павлуцкая Э.В. Эволюция политических структур Марокко // Арабские страны Западной Азии и Северной Африки (новейшая история, экономика и политика). Институт востоковедения РАН. Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. М., 1997.

95. Пономаренко Л.В., Гранова М.Ю. Король Марокко Хасан II: приоритеты внутренней и внешней политики // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2002. № 1. С. 138–154.

96. Саламова Р.В. Эволюция политической системы Марокко в современный период: монархия и реформы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.

97. Сапронова М.А. О поправках к марокканской конституции // Институт Ближнего Востока. 05.07.2011. URL: http://www.iimes.ru/?p=12919 (дата обращения: 20.06.2025).

98. Сапронова М.А. Постреволюционные конституции и институты власти арабских стран (на примере Египта, Марокко и Туниса). // Полит. наука. 2012. № 3. С. 179–198.

99. Сергеев М.С. История стран Востока. XX век. Москва: ИВ РАН, 2001.

100. Сухов Н.В. «Политическая весна» в Марокко // Системный мониторинг глобальных и региональных рисков: Арабский мир после Арабской весны / отв. ред. А.В. Коротаев, Л.М. Исаев, А.Р. Шишкина. М., 2013. С. 237–266.

101. Хасянов А.Ж. Марокко в 90-е годы XX века: реформы Хасана II и Мохаммеда VI (итоги и перспективы) // Сборник «Ближний Восток и современность». Выпуск 12. М., ИИИиБВ, 2001. С. 204–225.

102. Хисамов Р.И. Парламентаризация монархической системы (на примере королевства Марокко) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. № 1. С. 269–275.

103. Эрак Л.П. Эволюция и особенности современной избирательной системы Марокко (в контексте международных избирательных стандартов). Московский журнал международного права. 2016. № 1. С. 134–143.

104. Эрак Л.П. Сравнительная характеристика избирательных систем и избирательного права Иорданского Хашимитского Королевства и Королевства Марокко: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

Литература на английском языке

105. Arieff A. Morocco: Current Issues. Washington DC: Congressional Research Service, 2011.

106. Beling, W.A. Some Implications of the New Constitutional Monarchy in Morocco. Middle East Journal, 18(2). 1964. 163–179.

107. Brand L.A. States and their expatriates: Explaining the development of Tunisian and Moroccan emigration-related institutions. 2002.

108. Bruce B. Transnational Religious Governance as Diaspora Politics: Reforming the Moroccan Religious Field Abroad // Mashriq & Mahjar: Journal of Middle East and North African Migration Studies. 2018. 5(1). 36–74.

109. Houdret A., Harnisch A. Decentralisation in Morocco: a solution to the 'Arab Spring'? // The Journal of North African Studies. 2019. 24(6). P. 935–960.

110. Moghadam V.M. What is Democracy? Promises and Perils of the Arab Spring // Current Sociology. 2013. 61(4). P. 393–408.

111. Radi A. Protest Movements and Social Media: Morocco's February 20 Movement // Africa Development / Afrique et Développement. 2017. 42(2). P. 31–55.

112. Willis M. Evolution not Revolution? Morocco and the Arab Spring (L. Sadiki, Ed.; 1st ed.). London: Routledge, 2014.

113. Zapata-Barrero R., Hellgren Z. Harnessing the potential of Moroccans living abroad through diaspora policies? Assessing the factors of success and failure of a new structure of opportunities for transnational entrepreneurs // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2020. 46(10). P. 2027–2044.

Литература на французском языке

114. Aboussi M. Les politiques de connexion avec la diaspora marocaine // Hommes & migrations. 2013. T. 1303. P. 119–126.

Избирательная система Монголии

Введение

Избирательная система современной Монголии представляет собой уникальный и динамичный объект для политологического и правового анализа. Актуальность ее изучения обусловлена особым положением страны на политической карте мира. Учитывая свое уникальное геополитическое положение между двумя крупнейшими государствами — Россией и Китаем, Монголия на протяжении более трех десятилетий осуществляет непрерывный эксперимент по построению устойчивых государственно-правовых институтов. Этот процесс, характеризующийся постоянным поиском оптимальной модели государственного устройства, находит наиболее яркое отражение именно в эволюции ее избирательной системы. Динамичная трансформация законодательства, частая смена моделей выборов и постоянная корректировка баланса властей делают монгольский кейс ценным примером сложного и нелинейного демократического транзита в постсоциалистическом пространстве.

Понимание современных избирательных процессов в Монголии невозможно без глубокого погружения в ее богатое и самобытное историческое наследие, сформировавшее уникальную политическую

культуру. В отличие от многих стран региона, монгольская государственность имеет древнюю традицию коллективного утверждения верховной власти. Ключевым институтом Монгольской империи XIII века был курултай — съезд знати, на котором верховный правитель получал свой мандат не по праву прямого наследования, а путем провозглашения и признания на этом собрании. Именно на курултае в 1206 году Тэмучжин был провозглашен Чингисханом, что заложило фундаментальный принцип легитимации власти через коллективное решение элиты. Хотя в дальнейшем этот принцип претерпевал изменения, сама идея политического верховенства, приобретаемого через коллективное соучастие, а не простое родовое/генеалогическое перераспределение, глубоко укоренилась в национальном политическом сознании. Даже в период нахождения в составе маньчжурской империи Цин, когда полный суверенитет был утрачен, монгольские земли сохраняли значительную автономию. Институты самоуправления, такие как сеймы и хошуны, продолжали функционировать, поддерживая традиции самоуправления и формируя особую модель взаимодействия с имперским центром. Социалистический период (1924–1990 гг.) принес с собой формирование современных государственных институтов по советскому образцу, включая систему представительных органов — хуралов всех уровней. Несмотря на однопартийную систему и классовый подход к избирательному праву, этот этап заложил основы современной административной и организационной структуры выборов.

Помимо формальных институтов и исторической траектории, на избирательный процесс в Монголии оказывает глубокое влияние уникальный социально-политический контекст. Политическая культура страны представляет собой сложное переплетение кочевых традиций коллективизма, наследия социалистического периода и искреннего стремления к демократическим ценностям. Эта двойственность порождает постоянное напряжение между персоналистской политикой, где лояльность конкретным лидерам часто превалирует над идеологией, и запросом на сильные, подотчетные

институты. Серьезными вызовами, напрямую влияющими на электоральное поведение, остаются социально-экономические проблемы: зависимость экономики от экспорта сырья, высокий уровень неравенства и коррупция, которая подрывает доверие граждан к государственным органам и политическим партиям. В то же время в Монголии сформировалось активное и влиятельное гражданское общество, которое выступает важным фактором, требующим от властей большей прозрачности и подотчетности. Именно эти глубинные социальные и экономические факторы во многом являются движущей силой постоянных законодательных реформ и объясняют те самые «маятниковые колебания» в поиске оптимальной избирательной модели.

Центральным сюжетом постсоциалистического развития Монголии с 1990 года стал непрерывный поиск баланса между двумя ключевыми целями: обеспечением политической стабильности, требующей сильного и эффективного правительства, и достижением справедливой представительности, которая бы отражала многообразие политических сил в обществе. Этот поиск наглядно проявляется в «маятниковых колебаниях» избирательной системы. Первые два десятилетия (1992–2012 гг.) прошли под доминированием различных вариантов мажоритарной системы, которая обеспечивала формирование стабильных однопартийных правительств, но при этом вызывала критику за искажение воли избирателей и слабую представленность меньшинства. Эксперимент со смешанной системой в 2012 году привел к созданию более плюралистичного, но и более фрагментированного парламента, что усложнило формирование коалиций. Возврат к мажоритарной системе в 2016 году вновь продемонстрировал ее преимущества в плане стабильности, но и ее недостатки в плане справедливости. Наконец, последние конституционные поправки и реформы 2020–2023 годов закрепили новую смешанную модель (пропорционально-мажоритарную) и увеличили число депутатов, что является очередной попыткой найти долгосрочный компромисс. Параллельно с этим шла постоянная борьба за перераспределение полномочий между ветвями власти, в первую

очередь между всенародно избираемым президентом и Великим государственным хуралом (парламентом, ВГХ)[1]. Такие явления, как феномен совмещения депутатского мандата и министерского портфеля (монг. давхар дээл — «двойной халат»), и конституционные реформы, менявшие срок полномочий и права главы государства, являются прямым отражением этого сложного процесса.

В центре данного исследования находятся ключевые институциональные акторы, формирующие и реализующие избирательный процесс в Монголии. Прежде всего, это Великий государственный хурал, высший законодательный орган, который не только принимает законы о выборах, но и является главной ареной политической борьбы, результаты которой напрямую зависят от действующей избирательной модели. Фигура президента, как всенародно избираемого главы государства, играет важнейшую символическую и политическую роль, а порядок его избрания и полномочия являются предметом постоянных конституционных дискуссий. Политические партии выступают основным субъектом избирательного процесса, обладая практически монопольным правом на выдвижение кандидатов на национальном уровне. Наконец, стабильность и легитимность всей системы обеспечивают два независимых органа: Генеральная избирательная комиссия (монг. Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, далее — ГИК), отвечающая за профессиональную и беспристрастную организацию всего избирательного цикла, и Конституционный цэц (с монг. суд), выступающий в роли верховного арбитра в электоральных спорах и гаранта соответствия избирательного законодательства Основному закону страны.

Целью настоящей работы является комплексный анализ эволюции и современного состояния избирательной системы Монголии как ключевого элемента ее политической трансформации. Для

[1] В качестве высшего государственного института Великий государственный хурал сменил в своем статусе Великий народный хурал в 1992 г. и в настоящее время функционирует его 9-й созыв (1-й созыв 1992–1996, 2-й созыв 1996–2000, 3-й созыв 2000–2004, 4-й созыв 2004–2008, 5-й созыв 2008–2012, 6-й созыв 2012–2016, 7-й созыв 2016–2020, 8-й созыв 2020–2024 и 9-й созыв 2024–2028 гг.).

достижения этой цели в исследовании используется историко-правовой метод, позволяющий проследить преемственность и изменчивость правовых норм, а также институциональный подход, фокусирующийся на роли и функциях ключевых государственных органов в избирательном процессе. Ключевой исследовательский вопрос, на который стремится ответить работа, заключается в следующем: каким образом взаимодействие исторического наследия, особенностей законодательного регулирования и дизайна политических институтов определило уникальную траекторию развития избирательной системы Монголии и способствовало (или препятствовало) формированию стабильной демократической модели? Ответ на этот вопрос позволяет не только понять логику монгольских политических реформ, но и оценить текущую устойчивость ее демократических институтов в сложном геополитическом окружении.

Настоящая работа имеет следующую структуру.

Первая глава посвящена историческому анализу монгольской государственности и эволюции выборных традиций, начиная с курултаев XIII века и заканчивая комплексными конституционными реформами начала XXI века.

Во второй главе представлен детальный разбор организационно-правовых основ современного избирательного процесса в Монголии, включая анализ действующего законодательства, системы избирательных органов, порядка формирования избирательного корпуса, правил финансирования кампаний, информационного сопровождения и юридической ответственности за нарушения.

Третья глава фокусируется на институциональном измерении выборов, подробно рассматривая статус и порядок формирования ключевых политических институтов: Великого государственного хурала, президента, местных органов власти, политических партий и института референдума.

В заключении подводятся итоги исследования, обобщаются ключевые особенности и тенденции развития избирательной системы Монголии и дается оценка ее текущего состояния и перспектив.

Глава I. История монгольской государственности, выборных традиций и выборных институтов

§ 1. История монгольской государственности и выборных традиций в XIII–XVII веках

Пространство монгольского мира, будучи собранным в монолит Монгольской империи в 1206 году, распадается и вновь объединяется на протяжении последующих 450 лет, однако основы государственной организации и правовой регламентации, получив однажды завершенный вид под началом Чингисхана и его преемников, обеспечили устойчивость и управляемость социума вплоть до начала XX века, заложив, вместе с тем, определенные выборные традиции, на которых стоит остановить свое внимание.

Прежде всего подчеркнем, что Тэмучжин, создавший грозную державу, самое большое государство из когда-либо существовавших на земле, получил мандат верховной власти, будучи избранным Великим ханом на курултае 1206 года. Несмотря на то, что существование Монгольской империи продлилось чуть более полувека, а затем последовал долгий и драматичный процесс дробления и распада, завершившийся только в середине XVIII века маньчжурским завоеванием, выборная традиция существовала и для его преемников: великие ханы власть не наследовали, а получали в результате выборов на курултаях.

Со смертью в 1259 году Великого хана Мункэ претендент на этот статус внук Чингисхана Хубилай организовал процесс своего избрания, не признанный частью монгольских элит, в связи с чем империя вошла в период так называемого первого распада — от некогда мощной державы откалываются государство ильханов и Золотая Орда, которые в дальнейшем превратились в самостоятельные политические формирования. Так, суверенитет Великого Монгольского государства начал распыляться среди государств-преемников великой державы, которые тоже теряли его в результате распадов или завоеваний. Основанная Хубилаем империя/династия Юань,

ядро которой составляли земли Внутреннего Китая, несла в себе уже ханьскую государственно-правовую традицию: монгольские институты не были имплементированы в общеимперский механизм, а оставались функционирующими лишь на своих исконных землях, престол отныне переходил от отца к сыну, монгольская правовая традиция аналогичным образом не предполагала перенесения на китайские территории, не наблюдался и обратный процесс. Таким образом, при активном взаимодействии народов государственно-правовые институты имперского Китая и распадающейся Монгольской империи сохраняли свою самобытность.

Смерть Хубилая в 1294 году можно рассматривать как начало конца в истории монгольского владычества в Китае. Его преемники не имели возможности управлять такой большой территорией, в связи с чем их власть в Китае слабела от императора к императору. К концу XIV века Великая Монгольская империя как единое целое столкнулась с серьезным сопротивлением других государств, созданных на обломках империи Чингисхана. Еще одна мощная сила Средней Азии — Тамерлан (Тимур) и его потомки, которые завершили процесс ослабления династии Юань и подвели ее к гибели.

Сменившая монголов в Китае династия Мин не стремилась к подчинению и владычеству над Монголией, поскольку это позволило бы сплотить монгольские элиты и тем самым создать своими руками сильного соперника. М. Россаби говорит о непрактичности подобного решения[2]. В связи с этим руководство империи Мин проводило политику дробления ее земель и, как следствие — ослабления монгольских правителей. Сопротивление оказывали лишь отдельные отряды полупартизанских формирований, не представлявшие серьезной угрозы китайскому спокойствию. В результате южные территории превратились в союзников империи, которые осуществляли пограничные функции и защищали империю от своих же соплеменников — северных монголов будущей

[2] Rossabi M. The Ming and Inner Asia / D. Twitchett, F.W. Mote and J.K. Fairbank (eds.) // The Cambridge History of China. 1998. Vol. 8. P. II. P. 225–226.

Внешней Монголии/Халхи[3]. Подобная политика предопределила будущее разделение монгольского народа, хотя и не выступала на тот момент в качестве определяющего фактора.

В XIV–XV веках в Монголии происходил процесс дальнейшего развития феодальной иерархии и, соответственно, второго распада. Однако на рубеже XV–XVI веков один из наиболее крупных правителей-потомков великого завоевателя Даян-хан (1479–1543) сумел на короткий период вновь объединить страну, но после его смерти она распалась на части, на этот раз окончательно, и уже едва ли не каждый из более-менее крупных владетельных князей стал принимать ханский титул[4]. С этого времени история монгольских народов начинает отсчет делению земель не только на Восточную и Западную Монголию, но и Восточной Монголии — на Северную и Южную, где естественной южной границей между ними становится пустыня Гоби. Потомки Даян-хана по старшей линии заняли земли в Южной Монголии, именуемой со временем Внутренней, а потомки младшего сына Гэрэсэндзэ основали несколько родов владетельных князей на севере страны — в Халхе, которая стала именоваться Внешней Монголией.

Последним из великих (не по титулу, а по деятельности) ханов в Монголии был внук Даян-хана Алтан-хан (1532–1582), которому приписывают основание города Хух-Хото, административного центра современного автономного района Внутренней Монголии в составе Китайской Народной Республики (КНР). Алтан-хан также предпринял попытку объединить монголов, однако, не обладая великоханским титулом, закрепить достигнутые успехи не сумел. Спустя всего три десятилетия после его смерти в регионе появилась сила, способная подчинить себе не только разрозненные монгольские княжества, но и империю Мин — Поздняя Цзинь,

[3] Soni Sh.K. Looking Back to History: Inner Mongolia under Qing Dynasty // Bimonthly Journal of Mongolian and Tubetan Current Situation. 2007. Vol. 16. No. 6. Nov. P. 45.

[4] Sneath D. Changing Inner Mongolia: Pastoral Mongolian Society and the Chinese State. New York: Oxford University Press, 2000. P. 7.

маньчжурское государственное формирование, распространившее в итоге свое влияние на Китай, Монголию, Корею и ряд других более мелких государств Азии. Наибольшее сопротивление маньчжурским правителям оказывали представители Внутренней Монголии и Чахарского ханства, крупнейшего и сильнейшего государства, располагавшегося на территории современного Северного Китая. Верховный правитель ханства Лигдэн-хан (1592–1634) потерпел поражение, бежал и вскоре умер на территории современного Цинхая (Кукунора)[5], а его сын Эчжэ (Эджей-хан) пытался продолжить борьбу против завоевателей, но вскоре был схвачен маньчжурами и убит. В результате в 1636 году в Чифыне по повелению маньчжурского правителя Абахая был созван съезд владетельных южно- и восточномонгольских князей. На этом съезде Абахай был возведен на великоханский престол с титулом Богдо-хан[6]. Легитимность этого акта, несмотря на отсутствие у маньчжурских правителей принадлежности к «Золотому роду» Чингисхана, основывалась на символической преемственности власти: после победы над Лигдэн-ханом к маньчжурам перешла государственная печать юаньских императоров, что в монгольской политической традиции означало передачу мандата на верховное правление. При этом государственные образования, занимающие пространство этих земель, лишились своего суверенитета, а на политической карте того времени для автономного образования, охватывающего указанные земли, окончательно укореняется название Внутренняя Монголия.

Халха, или Северная Монголия, стала называться Внешней Монголией и какое-то время сохраняла свою независимость. При этом наиболее активные и деятельные северомонгольские князья, начиная с 1640 года, время от времени предпринимали попытки если и не к политическому, то к военному объединению перед угрозой потери независимости. В 1640 году в Джунгарии по инициативе

[5] History of the Mongolian People's Republic / eds. B. Shirendyb and others. M.: Nauka Publishing House, 1973. P. 171.

[6] Urgunge Onon and Derrick Pritchatt, Asia's First Modern Revolution: Mongolia Proclaims its Independence in 1911. Leiden: E.J. Brill, 1989. P. 2.

ойратского правителя Батур-хунтайджи состоялся съезд 44 владетельных князей и представителей духовенства ойратских, монгольских и калмыцких земель с целью обеспечить внутренний мир между феодалами и общими силами отразить маньчжурскую угрозу и обеспечить внутренний мир между князьями. Однако созданный союз и заключенный мир оказались непродолжительными. Распри, споры и конфликты, сознательно инспирированные маньчжурами, привели к новой вспышке борьбы между феодалами, в результате чего поставленной цели — формирования действенного блока княжеств, способного отразить маньчжурский натиск, достичь не удалось. Далее последовала череда междоусобных войн, которые активно поддерживались и подогревались маньчжурами.

В 1688 году ойратский хан Галдан-хан нанес объединенным халхаским войскам местных феодалов сокрушительное поражение, в результате чего те вынуждены были искать защиты у маньчжуров. Под натиском ойратских войск большинство халхаских князей, в том числе Тушету-хан, Цэцэн-хан и Дзасакту-хан, духовный владыка Халхи — Ундур-гэгэн (1635–1723) и другие с массой подданных бежали на территорию Внутренней Монголии, где маньчжурскими властями и было инспирировано вхождение Халхи в состав Цинской империи: очередной этап государствостроительства и преобразования монгольской государственности связан с событиями Долоннорского съезда ханов Халхи в 1691 году[7], на котором был юридически оформлен и легитимизирован переход владетельных прав князей к династии Цин, а сама Внешняя Монголия была включена в состав Маньчжурской державы. В середине июня 1696 года Галдан-хан был разгромлен цинскими войсками в районе Торэдджи. Так, Халха лишилась своего государственного суверенитета и стала территорией Цинской империи.

После смерти внучатого племянника Галдан-хана Галдан-Цэрэна в 1745 году феодальная усобица продолжилась. Этим

[7] Tang P.S.H. Russian and Soviet Policy in Manchuria and Outer Mongolia, 1911–1931 Durham. N. C.: Duke University Press, 2011. P. 279.

воспользовались маньчжурские правители, которые в 1755, 1756 и 1757 годах направляли в Джунгарию свою армию, и с ее помощью ханство было уничтожено. Процесс ликвидации суверенных монгольских княжеств, длившийся с 1634 по 1758 год, был завершен, а о попытках добиться самостоятельности монголы забыли до осени 1911 года.

При этом в составе империи Цин и Внутренняя Монголия, и Халха сохранили свою территориальную целостность, гарантированную императором неприкосновенность от ханьской колонизации, владение родовыми землями представителей различных ветвей династии Чингисхана, автономию внутреннего управления и другое при утрачивании международной правосубъектности, обязанности (весьма символической) обеспечивать военную поддержку и соответствующие подготовительные и обеспечительные процессы для имперской армии, а также обязанности следовать установленным для монгольских земель специальным правовым нормам. Великим ханом становился цинский император, осуществлявший отныне верховную власть на основе личной унии. Полагаем, что, опираясь на собственные теоретико-исторические изыскания в данной области[8], и Внутреннюю, и Внешнюю Монголию в период вхождения в состав империи Цин и до 1912 года мы можем характеризовать как автономные государства, представляющие собой такие политические организации, которые, располагая основным массивом признаков суверенных государств, имели договорный дефект внешнего суверенитета, что давало им право в полном объеме осуществлять соответствующие прерогативы по организации внутренней политики в соответствии с древним укладом, но не позволяло быть полноценными субъектами международного права и международных отношений, что Халха и Барга и попытались исправить в 1911–1912 годах.

[8] Дудин П.Н. Автономное государство как политическая категория и инструмент стратегического присутствия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16. № 1. С. 40–57.

§ 2. Избирательная традиция в монгольских политиях Маньчжурской империи/империи Цин в XVII — начале XX века

После вхождения Внутренней и Внешней Монголии в состав империи Цин, эти политии не только сохранили свою самобытность в языке, культуре и прочем, но и получили значительные возможности в самоуправлении, что было обусловлено их нетипичным юридическим статусом и порождало необходимость в особой системе управления.

Для начала разберемся с управлением внешним. Оно осуществлялось посредством специально уполномоченного органа власти, наделенного обширными и своеобразными полномочиями — Ведомства/Палаты управления зависимыми территориями/Лифаньюань. Особенностью этого органа было то, что, во-первых, управление зависимыми территориями осуществлялось им на основе отдельного внутриимперского кодифицированного акта, всё более и более совершенствуемого как с точки зрения содержания, так и с точки зрения юридической техники, чего не было ни в предшествующие эпохи китайской истории, ни в других империях региона. В 1643 году, еще до занятия Пекина и окончательного падения империи Мин, в империи Цин был принят специальный Свод законов для Монголии (Мэнгу ли шу). Данное название возникло после того, как в состав Маньчжурской империи в 1636 году вошла Внутренняя Монголия. Абахай (Хунтайцзи) принял от наследника последнего монгольского Великого хана большую печать и преобразовал свою державу из империи Цзинь (Золотая, в истории фигурирует как Поздняя Цзинь, 1616–1636) в империю Цин[9].

Спецификой Лифаньюань было то, что аналогов ему в предшествующие эпохи не было ни в Китае, ни в других государствах

[9] Дудин П.Н. Рец.: Современное китайское государство. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления / гл. ред. А.В. Виноградов. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, Ин-т востоковедения РАН, 2022. 903 с. // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 6. С. 599.

региона. Созданное в 1636 году как подразделение общеимперского органа, аналога традиционному китайскому Ведомству обрядов/ритуалов/церемоний, или Льи бу, указываемому в частях 41–42, 44–50 перевода выдающегося отечественного китаеведа, члена Русской духовной миссии в Пекине А.Л. Леонтьева как Джургань благочиния[10], Монгол ямунь/Мэнгу Джургань получил полномочия по управлению новыми землями и подданными. Уже в 1639 году, расширяя свое влияние за счет подчинения власти маньчжуров Тибета, Цинхпая и Синьцзяна, ведомство получает название Лифаньюань/Тулерги голо-бе дасара джургань, привычное название для востоковедов, переводимое как Палата управления зависимыми территориями. В переводе А.Л. Леонтьева этот орган именуется как Джургань внешних областей[11]/Джургань, управляющая внешними областями[12], а его статус и полномочия приводятся в части 51 Тайцин гурунь[13].

Смерть Абахая сделала следующим императором малолетнего Шуньчжи (Фулинь) и его именем в 1644 году произошла во внутреннем Китае смена эпох/империй/династий с Мин — на Цин, а власти ханьцев — на власть маньчжуров. В 1661 году при императоре Канси Лифаньюань становится органом власти, равнозначным по статусу другим ключевым ведомствам, и постепенно концентрирует у себя полномочия всех внешних сношений — и с зависимыми территориями, и с «варварскими» государствами вовне империи. Со временем в его полномочия вошли контакты с Россией,

[10] Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайскаго (а ныне манжурскаго) правительства. Т. 2. СПб.: При Императорской академии наук, 1782. С. 101–162, 168–265.

[11] Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть, все законы и установления китайскаго (а ныне манжурскаго) правительства. Т. 1 / перевел с Манжурскаго на Российской язык коллегии Иностранных дел Надворной Советник Алексей Леонтиев. СПб.: При Императорской академии наук, 1781. С. 48.

[12] Там же. С. 72.

[13] Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайскаго (а ныне манжурскаго) правительства. Т. 2. СПб.: При Императорской академии наук, 1782. С. 266–293.

но с образованием в 1861 году Государственной императорской канцелярии все внешнеполитические вопросы были переданы новому учреждению. В 1907 году статус Лифаньюань изменен на министерский, а с установлением республики оно было преобразовано в Комиссию по делам Монголии и Тибета во главе с князем Гунсэнноровом[14].

Что касается управления внутреннего, то оно также имело ряд специфических черт. Во-первых, оно было унифицированным и применительно к Внешней Монголии сохранилось без изменений до 1924–1925 годов, к Внутренней Монголии и Барге — фактически до окончания гражданской войны и образования Китайской Народной Республики в 1949 году. Суть его сводилась к следующему: Внутренняя Монголия была поделена на своего рода военные округа — сеймы, которых насчитывалось 6, во Внешней Монголии их было 4. К началу XX века сеймы из военно-административных институтов превратились в координационные структуры с выборными институтами, помогающие имперским властям управлять этими обширными пространствами. В качестве ключевого инструмента обеспечения управляемости существовали сеймовые съезды, проводимые один раз в 3 года, на которых избирался руководитель/председатель, именуемый чигулгану-дарга, которому еще надлежало быть утвержденным в Лифаньюане, и его заместитель (дэд-чигулгану-дарга), формировались органы управления, решались полномочные вопросы (в области правосудия, учета населения, оперативного реагирования на те или иные ситуации, связанные с нарушением правопорядка, и другое).

Непосредственная власть родовой аристократии, сохранившей при маньчжурах свои владения исконными территориями, отныне ограничивалась пределами небольших княжеств — хошунов, число которых постоянно увеличивалось, дробя монгольское пространство и, тем самым, снижая вероятность сепаратистских

[14] Дудин П.Н. Меценат эпохи Синьхая // Концепт: научно-методический электронный журнал. 2013. Т. 3. С. 1281–1285.

выступлений, способных угрожать империи изнутри. Так, к началу XX века во Внутренней Монголии насчитывалось 49 хошунов-княжеств (в 1691 г. их было всего 8), а во Внешней Монголии — 86. Во главе хошуна ставился дзасак — полновластный (в рамках своих полномочий, не выходящих за общеимперские рамки, и компетенции сеймовых учреждений) правитель, утверждаемый Лифаньюанем, как правило, из числа ближайших представителей одного рода, реализующего функции по назначению своей администрации, распределению пастбищ между кочующими подданными, регулированию перемещения сторонних лиц через свой хошун, организации хошунного ополчения и привлечения для этого подданных, осуществлению правосудия, сбору податей и распределению повинностей на очередной период. Чтобы еще больше повысить управляемость, цинские власти осуществили разделение дзасаков на шесть степеней, где чем выше статус, тем больше привилегий и почета от центральной имперской власти. Оперативное управление обеспечивала хошунная администрация — совет хошуна, или тамга, в состав которой входили тусалакчи (главный помощник или помощники дзасака по гражданским делам и хозяйствованию), цзахиракчи/захиракчи (помощники по особым поручениям и княжеским распоряжениям со своим штатом помощников: цзалана — старшего, и мейрэна — младшего). Ниже шли хошу-мейрены (обычно 1 или 2 ед., управляли административно-территориальными единицами хошуна — багами), тамага-мейрен (1 ед., заведовал княжеской печатью), тамага-цзалан (1 ед., составитель документов и секретарь), сомон-цзаланы (5 ед.) и улусные да-ноены (7 ед.), обеспечивающие порядок на вверенных им территориях[15].

Промежуточным звеном между сеймовой и хошунной организацией власти выступали аймаки — более крупные, нежели княжества, образования, вхождение в состав которых было продиктовано близким родством тех или иных князей и наличием среди них общих предков в относительно недавнем прошлом. Так, хошуны

[15] Единицы — территории, аналоги районов или микрорайонов.

Внутренней Монголии были объединены в 24 аймака, как правило, по 2 или 3 в каждом. Например, в Шилин-Гольском сейме (на границе с Внешней Монголией) Сунитский аймак включал в себя хошун левой руки Цзун-сунит/Цзун-Сунитский хошун цзасака туруйн-хэ-цзюнь-вана и хошун правой руки Барун-сунит/Барун-Сунитский хошун цзасака туруйн-дурун-хэ-цзюнь-вана, а в Чжосотуском/Чжасактуском сейме на юго-западе Внутренней Монголии Харачинский аймак включал в себя Цзун-харачин/Харачинский хошун цзасака хошунай-бэйсэ/Харачин левого крыла, Барун-харачин/Харачинский хошун цзасака дурэн-хэ-цзюнь-вана/Харачин правого крыла и Дунда-харачи/Харачинский хошун цзасака хошунай-бэйсэ/Харачин среднего/центрального крыла. Могло быть и так, что аймак состоял из одного хошуна, как это было в Чжоудаском сейме на юго-востоке, где аймак Аохань был и Аоханьским хошуном цзасака туруйн-хэ-цзюнь-вана. В свою очередь, Их-Чжуский сейм на юге Внутренней Монголии состоял из одного аймака — Ордоса, который включал в себя 7 хошунов и так далее.

Во Внешней Монголии сеймовая территория совпадала с территорией аймака, и в каждом из них было более двух десятков хошунов. Самобытная сеймово-аймачно-хошунная организация присутствовала в Алашани (запад Внутренней Монголии), в приграничных с Россией Илийской и Алтайской областях, в прилегающих к Тибету землях и в Кукуноре (современная провинция Цинхай).

Важной особенностью центральных районов Чахара и Тумэта во Внутренней Монголии было отсутствие хошунной организации с князьями/дзасаками во главе, связанное с историческими событиями первых лет установления маньчжурами своей власти в регионе. Они подчинялись непосредственно маньчжурским военным властям на местах. Так, Чахар включал четыре хошуна левого и четыре правого крыла, бывшие Далиханские и Шандудабсинорские казенные пастбища, а Тумэт, или бывший знаменный Чингисхановский аймак — Хух-Хотский левый и правый хошуны. Также существовали ламские хошуны, управляемые церковными иерархами из многочисленных монастырей, которые представляли собой не только

религиозные учреждения, но и сосредоточие традиций, культуры, знаний и зачастую выступали крупными торговыми центрами. При этом большинство хошунов имели в качестве высшего духовного иерарха гэгэна, статус и влияние которого на политические дела как внутри княжества, так и за его пределами могли существенно разниться, но его авторитет как духовного лидера был непререкаем. В том числе именно поэтому после объявления независимости Халхи/Внешней Монголии в 1911 году во главе нее оказался не один из многочисленных князей-потомков Чингисхана, а духовный деятель — Богдо-гэгэн VIII.

Ключевое значение для образования той политии, которую сегодня мы знаем как Монголия/Монгол Улс со столицей в Улан-Баторе, имела китайская колонизация, которая началась с 1880-х годов, при ослаблении императорской власти, нарушившая древние маньчжуро-монгольские договоренности о неприкосновенности монгольских степей для заселения жителями так называемого застенного Китая. Политика цинских властей по освоению монгольских территорий привела, с одной стороны, к формированию параллельной системы ханьского управления на этом пространстве, а с другой — спровоцировала череду «парадов суверенитетов» на периферии в первые месяцы Синьхайской революции 1911–1912 годов. Юридически отправной точкой этого неоднозначного процесса, который в течение последующих 30-ти лет принесет немало бедствий как монгольскому, так и китайскому населению, следует считать декабрь 1901 года, когда «цзяньцзюнь Сабао представил трону доклад о необходимости и важности заселения железнодорожной полосы от Харбина до Хайлара»[16]. Весной 1902 года после его утверждения императором начался отвод земель монгольских хошунов Дурбета, Северного Горлоса, Чжалайта и Чжасайту (Хорчинского правого крыла переднего хошуна). Переселенцами оказались жители, как правило,

[16] Дудин П.Н. Государственность Внутренней Монголии в конце XIX — первой половине XX вв.: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.03 / П.Н. Дудин; ФГБУН «Институт монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН». Т. 1. Улан-Удэ, 2020. С. 148.

южных и центральных провинций, которые переезжали с семьями и родственниками, получая обширные наделы для их распашки и обработки, что сужало выпасную площадь и лишало монгольское население возможности вести традиционный образ жизни, перемещаясь вглубь региона.

При сохранении традиционных форм скотоводства и непринятии земледельческой культуры местное население существенно проигрывало китайским колонизаторам, переселявшимся на новые земли целыми семьями, обеспечивая таким образом контроль над торговлей и соляной добычей. В результате дзасакам оказалось куда выгоднее самим инициировать продажу части своих земель и получать от правительства в Пекине пожизненную ренту, не беспокоясь о своем будущем, чем вести сепаратистские операции, не гарантировавшие успех.

Однако, ключевой, можно сказать, определяющей вехой появления на политической карте Внутренней Азии в XX веке государства Монголия явилось геополитическое противостояние России и Японии в конце XIX — начале XX века и договорное его регулирование в данном районе Восточной Азии. Первым среди договорных актов следует назвать Русско-японскую конвенцию от 31 января 1907 года[17], секретная часть которой имела системообразующий характер для международных отношений в регионе на последующие 40 лет. Так, преамбула секретной части указывала на необходимость устранения в будущем любых разногласий относительно Маньчжурии, Кореи и Монголии. В продолжение этого статьей 1 устанавливалась категория интересов двух держав в Маньчжурии, статьей 2 обозначалась категория политической солидарности между Японией и Кореей, а статьей 3 вводилась категория специальных интересов России во Внешней Монголии, суть которых сводилась к единому знаменателю — сферам стратегического присутствия и их

[17] Сборник договоров и других документов по истории международных отношений на Дальнем Востоке (1842–1925). М.: Институт востоковедения имени Н.Н. Нариманова, 1927. С. 168–170.

международно-правовой защите посредством соответствующих соглашений. Дополнительной статьей (пятой по счету, но без нумерации) устанавливалась демаркационная линия между Северной и Южной Маньчжурией[18].

Статьей 1 секретной части Русско-японского соглашения от 21 июня (4 июля) 1910 года[19] категория специальных интересов была распространена на обе страны в пространстве Маньчжурии, признавая в статье 2 право свободно принимать необходимые меры защиты этих интересов в обозначенном пространстве, а положениями секретной Русско-японской конвенции от 25 июня 1912 года[20] аналогичная судьба постигла и Внутреннюю Монголию, по пекинскому меридиану (меридиан, по которому рассчитывался восточный календарь, расположенный на 116 градусов к востоку от Гринвича) разделенную на две части, соответствующие русской — на западе и японской — на востоке сферам специальных интересов. Таким образом, Барга (совр. Хулун-Буир) оказался в зоне российских интересов, а фактически вся центральная и восточная часть Внутренней Монголии, где в 1930–1940 годы было образовано государство Мэнцзян — японских, что давало обширное пространство для маневров обеим державам, которое они использовали в полной мере в предвоенный период.

§ 3. Халха/Внешняя Монголия и ее претензии на независимость

На фоне катастрофических для империи Цин революционных событий осени 1911 года во Внешней Монголии 30 ноября был запущен процесс возвращения государственного суверенитета этой политии, утерянного ею в 1691 году. Растянувшись до 1946 года, этот процесс представляет собой уникальный опыт

[18] Там же. С. 170.
[19] Там же. С. 176–177.
[20] Там же. С. 180.

государствостроительства, в ходе которого государственно-правовые институты Внешней Монголии претерпели удивительную трансформацию, являющуюся предметом многочисленных исследований отечественных и зарубежных ученых.

Дореволюционный (для России) процесс в период с 1911 по 1917 год протекал в русле обеспечения нашей страной в отношении Внешней Монголии ее самобытности и фактически сложившегося автономного статуса, полученного Халхой еще в 1691 году при вхождении в состав империи Цин. Для России это было необходимо для обеспечения прежних договоренностей о пограничных и торговых отношениях, которые могли пострадать из-за политики новых республиканских властей, для Внешней Монголии это была фактически единственная возможность обеспечить свою автономию. Советское же участие, активизировавшееся после 1920 года, оказало важнейшее влияние на дизайн государственно-правовых институтов Монголии. Как показывают исследования, монгольский опыт стал для СССР своего рода модельным проектом, который впоследствии, с соответствующими модификациями, был использован при конструировании институтов социалистической государственности в других странах советской сферы влияния[21].

Итак, зимой 1911 года идеологи и лидеры Монгольской национальной революции захватили власть в Урге — одном из главных политических, религиозных и экономических центров Внешней Монголии, объявили его столицей нового государства, изгнали китайского наместника Сандо, образовали Временное правительство

[21] Дудин П.Н. Буферные государства как инструмент обеспечения стратегического присутствия в регионе Восточной Азии: советский и японский опыт// Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2018. № 6. С. 50–65; Дудин П.Н. Буферные зоны и их соотношение со схожими категориями территорий с особым режимом сквозь призму российского / советского и японского стратегического присутствия в регионе Восточной Азии // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2019. № 4. С. 44–62; Дудин П.Н. Преддоговорные основы «экспорта революции» в Восточной Азии и региональный политический порядок в зоне советского влияния: позитивный опыт и социалистическая идеология в Монголии. Год 1921. Часть 1 // Oriental Studies. 2021. Т. 14. № 1. С. 8–23.

и объявили одного из трех высших духовных иерархов северной ветви буддизма тибетской (или тибетско-монгольской) традиции Богдо-гэгэна VIII верховным правителем Монголии — Великим ханом, или Богдо-ханом. При этом подготовка освободительного движения начались еще летом 1911 года на тайном собрании знати на горе Богд, и все это время велась скрытая работа по организации антикитайского восстания. 1 декабря Временное правительство халхаского Хурээ/Урги (будущ. Улан-Батора) издало прокламацию, призывающую к восстановлению монгольского национального государства. 22 декабря после расформирования маньчжурской полиции, участков и охраны Временное правительство приступило к созданию полноценных государственных институтов. Спустя неделю, 29 декабря, Джебцун-дамба-лама-хутухта XXII Богдо-гэгэн VIII был объявлен верховным главой государства Монголия — Великим ханом/Богдо-ханом, а страна провозгласила свою независимость.

Не вдаваясь в детали переговорного процесса и нюансы, связанные с разными трактовками желаемого и возможного для Внешней Монголии международно-правового статуса, освещенные в научной литературе по горячим следам[22], остановимся на содержательной стороне договоров, его регулирующих, прибегнув к формально-догматическому подходу. Тем более что, как известно, фактическое положение вещей не слишком отличалось от юридического. Для этого нам придется прибегнуть к изучению заключенных в отношении Внешней Монголии после провозглашения ею независимости договоров, которых насчитывается пять.

Первый — это Соглашение России с Монголией, заключенное в Урге 21 октября/3 ноября 1912 года (далее — Соглашение 1912 года) в объеме 4 статей и Протокола к нему в объеме 17 статей[23].

---

[22] Нольде Б.Э. Международное положение Монголии // Право. Еженедельная юридическая газета. 1915. № 34 (23 авг.). Стб. 2153–2168; № 35 (30 авг.). Стб. 2217–2231; Овчинников В.А. Из юридической литературы о международном положении Монголии // Известия Юридического факультета в г. Харбине. 1926. Т. III. С. 35–43.

[23] Русско-китайские отношения 1689–1915. Официальные документы. М.: Изд-во вост. лит., 1958. С. 122–127; Российско-китайские отношения. История

Второй — это Декларация России и Китая о признании автономии Внешней Монголии, подписанная в Пекине 23 октября/6 ноября 1913 года (далее — Декларация 1913 года) в объеме 5 статей[24]. Третий — это Трехстороннее соглашение России, Китая и Монголии об автономии Внешней Монголии, подписанное в городе Кяхта 25 мая 1915 года (далее — Трехстороннее соглашение 1915 года) в объеме 22 статей. Четвертый — это Соглашение между Правительством Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и Народным правительством Монголии об установлении дружественных отношений между Россией и Монголией, заключенное в Москве 5 ноября 1921 года (далее — Соглашение 1921 года) в объеме 13 статей[25]. Пятый — это Соглашение об общих принципах для урегулирования вопросов между Союзом Советских Социалистических Республик и Китайской Республикой, заключенное в Пекине 31 мая 1924 года (далее — Соглашение 1924 года) в объеме 15 статей[26].

Анализ данных международных актов приводит нас к выводу, что ни один из них не провозглашал, не констатировал и не закреплял государственный суверенитет Внешней Монголии в обозначенный исторический период и ее независимость от Китайской Республики. Формулировки, вызывающие пересуды и допускающие мысль об образовании нового полноценного субъекта международного права и международных отношений, также не состоятельны. Так, например, приводимая в преамбуле Соглашения 1912 года фраза о «желании монголов сохранить исторически сложившийся самобытный строй своей страны»[27] подразумевает не образование нового государства, а существование прежней политии, но

и современность. Хрестоматия [Электронный ресурс] / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский гос. пед. ун-т, 2014. 952 с. Режим доступа: http://istfil.bgpu.ru/ (дата обращения: 21.09.2023).

[24] Русско-китайские отношения 1689–1915 ... С. 100–101; Российско-китайские отношения ... С. 86–87.

[25] Документы внешней политики СССР. Т. IV. 19 марта 1921 г. — 31 декабря 1921 г. / М-во иностр. дел СССР. М.: Госполитиздат, 1960. С. 476–480.

[26] Российско-китайские отношения ... С. 109–112.

[27] Русско-китайские отношения 1689–1915 ... С. 126.

в новом статусе, безусловно, отличающемся от того, который был у Внешней Монголии в составе империи Цин. Фраза «Прежние отношения Монголии к Китаю, таким образом, прекратились» опять же не предполагает получение Халхой независимости, а констатирует прекращение династических отношений с распавшейся империей, преемницей которой Китайскую Республику не спешили признавать не только монголы, но и другие державы. Так, если Великобритания и США осуществили признание в 1912 году, то Франция, Россия и Германия — лишь в 1913-м, и в том же году сама Китайская Республика признала автономию Внешней Монголии вышеупомянутой декларацией с Россией.

В связи с этим следует уделить внимание вопросу международного признания. Здесь мы будем опираться на конститутивную доктрину международного права, классиком которой является Л. Оппенгейм[28]. Согласно этой доктрине, государственность сама по себе еще не подразумевает статуса суверенного государства и членства в семье народов. Признание другими государствами является необходимым условием для обретения полноправной международной правосубъектности. Это отличает данный подход от декларативной доктрины, где признание лишь констатирует уже существующий факт суверенитета. Таким образом, для Монголии начала XX века получение международного признания было не формальностью, а ключевым элементом институционализации своей государственности.

Ученый не поясняет, насколько необходимым для государства-претендента является получение статуса международного лица, но мы допустим, что оно являлось обязательным, хотя и имело во многом символический характер. Л. Оппенгейм говорил в несколько более смягченной формулировке, что признание — это дело дискреционной власти государства, но тут же подчеркивал, что оно

[28] Оппенгейм Л. Международное право. Т. I: Мир. Полутом 1 / пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом; под ред. и с предисл. проф. С.Б. Крылова. М.: Гос. изд-во ин. лит-ры, 1948. С. 135–136.

не является актом произвола. Так или иначе, но международное признание до сих пор играет крайне важную, но не определяющую роль в статусности государств, поэтому данный фактор для нас также не будет определяющим.

Принципиальное значение в вопросе институционализации играл территориальный аспект, республиканский Китай считал монгольские пространства своими и пытался ими управлять. Так, в объемном своде документов известный исследователь региона М. Полумордвинов приводит ряд актов по этому вопросу, например, «Воззвание от имени революционного правительства к населению столицы» № 25, на страницах которого присутствуют призывы к монголам сохранять верность центральной власти в обмен на соответствующие гарантии[29], или «Временные основные положения Китайской Республики» № 61, где Внешняя и Внутренняя Монголия (без уточнения их юридического статуса) объявляются входящими в состав Китайской Республики, а в параграфе 18 отдела III «Национальное Учредительное Собрание» части II указано, что от каждой провинции, включая обе Монголии, избираются по пять депутатов[30]. Реализовать эти идеи китайским властям так и не удалось.

Претензии Халхи на автономную государственность с широкими полномочиями базировались на ее юридическом статусе, приобретенном в середине — конце XVII века при вхождении в состав империи Цин, в связи с чем уместно обратиться к академическим позициям по этому вопросу в среде ученых имперской и советской эпох. Любопытный дискурс относительно категории государства и политико-юридической уместности его применения в отношении Халхи выводит в одном из номеров «Вестника Азии» Н. Штейнфельд[31]. Во-первых, речь идет о расплывчатости

---

[29] Полумордвинов М. Китайская революция в Императорских указах // Вестник Азии. 1912. № 11–12. С. 321–322.

[30] Там же. С. 321–359.

[31] Штейнфельд Н.П. Важная недомолвка в Ургинском договоре // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 23–26.

формулировок, присутствующих в Русско-монгольском соглашении 1912 года, создавших в среде монгольских элит уверенность в полноценности своего государственного суверенитета. Именно эти неточности и конкретизировала созванная в 1915 года русско-китайская конференция, давшая четкие разъяснения касательно статусов и полномочий как в отношении Внешней Монголии, так и Барги[32]. Во-вторых, подразумевались вассальные отношения между Монголией и Китаем[33] и их содержание для Халхи[34], факт игнорирования которых монголами отмечали европейские дипломаты. В-третьих, отмечалась корректность названия нового политического образования, в котором содержится претензия на управление как всеми монголоязычными народами, так и всеми монгольскими территориями[35].

Известный исследователь Внешней Монголии А.М. Баранов характеризовал Монголию как «полу-самостоятельное государство, не покоренное Китаем, а связанное с ним единством династии», которое в отдельных княжествах сохранило полновластие наследственных правителей и их самостоятельность[36], в целом же выступало с позиций вассала к сюзерену со своим государственным устройством и военной организацией, судопроизводством, границами и пограничной службой, без уплаты дани, неся только воинскую повинность. И лишь на исходе цинской эпохи (с лета 1905 г.), когда китайские власти начали взимать непомерно низкую плату за лошадей, вынуждая местных жителей продавать их в принудительном порядке, а также в первые годы республики Монголия постепенно

[32] Наука и жизнь. Монголия. Русско-китайская конференция в Кяхте // Вестник Азии. 1915. № 34. С. 243–244; Монголия // Вестник Азии. 1915. № 35–36. С. 112–114; Хроника. Монголия. Монгольский вопрос // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 123.

[33] Шкуркин П. Переворот в Китае // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 1–34.

[34] Хроника. Монголия ... 1916. № 37. С. 124–125; № 38–39. С. 198–201.

[35] Штейнфельд Н.П. Указ. соч. С. 23.

[36] Северо-восточные сеймы Монголии / сост. Заамурского округа ротмистр Баранов. Харбин: Типо-лит. Штаба Заамурского округа пограничной стражи, [1908]. С. 5.

стала ущемляться в своих исконных правах и превращаться в рядовую колонию Китая[37], что и спровоцировало ее отложение.

В советских академических кругах любопытной точки зрения придерживался В.Н. Дурденевский. Так, при оппонировании на защите диссертации С.Н. Соловьёва[38] на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Институте права АН СССР в 1948 году он утверждал, что присутствие личной унии не порождало у государства и не могло служить основанием для придания ему статуса автономного. Это утверждение было выведено из позиции Э.М. Сатоу[39], который, полагал, например, что доминионы, входящие в состав Британской империи, являлись автономными государствами. Сам Сатоу хоть и имел определенный дипломатический опыт, но был по образованию ботаником, поэтому вряд ли мог квалифицированно характеризовать специфические правовые категории. С этим был солидарен и В.Н. Дурденевский, который говорил не только о двусмысленности термина «автономное государство», но и критиковал соискателя С.Н. Соловьёва за то, что он не раскрывает сущность Британского содружества, «тем самым уклоняясь от юридической квалификации этого государственного соединения... которое может быть определено как личная уния»[40]. Однако с данным посылом сложно согласиться, поскольку и монгольские государства, признав власть цинского императора, лишились государственного суверенитета, и Канада не имела его в полном объеме до 1982 года, тогда как личная уния, согласно позиции Л. Оппенгейма[41], сохраняет государственный суверенитет ее участников и не порождает нового субъекта международного права.

---

[37] Там же. С. 7–8.

[38] Государственный строй Канады (диссертация С.Н. Соловьёва): [В Институте права Академии Наук СССР] // Советское государство и право. 1948. № 6 (июнь). С. 96–98.

[39] Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике / Э. Сатоу; пер. с англ. под ред. и со вступ. ст. А.А. Трояновского. М.: Госполитиздат, 1947. С. 411–412.

[40] Государственный строй Канады ... С. 98.

[41] Оппенгейм Л. Международное право. С. 174.

Таким образом, Канада не могла выступать ни автономным государством, на что указывал Э.К.С. Уэйд[42], ни государством, состоящим в личной унии с Великобританией по тому же основанию, что и монгольские государства не могли состоять в личной унии с империей Цин, являясь ее составной частью.

Позиция России относительно формирования единой Монголии путем объединения северных и южных земель под властью Богдо-гэгэна формулировалась министром иностранных дел С.Д. Сазоновым в письме дипломатическому агенту А.Я. Миллеру от 30(17) января 1914 года и была солидарна с позицией ведущих держав: создание автономного Монгольского государства (Внешней Монголии) было признано Китаем еще в 1913 году, в круг вопросов, отнесенных к ведению монгольской стороны, входили все вопросы, кроме политических и международных. Нежелательным было втягивание в этот процесс Внутренней Монголии, Цинхая и других прилегающих к Тибету территорий, где Великобритания имела свои интересы. Однако монгольский премьер-министр Тугс-Очирын Намнансурэн настаивал на том, что автономное государство должно включать те хошуны Внутренней Монголии, которые признали власть Богдо-гэгэна, что само по себе выступало гарантией самобытного существования внутренних монголов. Это в итоге могло привести в будущем к использованию их монгольским правительством для вмешательства в отношения Китая к оставшимся под его суверенитетом монголам[43].

В письме С.Д. Сазонова российскому посланнику в Пекине В.Н. Крупенскому от 19(6) февраля 1914 года российская позиция

---

[42] Уэйд Э.К.С. Конституционное право / Уэйд, Филлипс; пер. с англ. А.С. Никифорова; под ред. проф. С.Б. Крылова; вступ. ст. З.И. Молдавской. М.: Изд-во ин. лит., 1950. С. 502.

[43] Международные отношения в эпоху империализма: документы из архивов царского и временного правительств 1878–1917 гг. Сер. III: 1914–1917 гг. Т. 1: 14 января — 13 марта 1914 г. / Комиссия при ЦИК СССР по изданию документов эпохи империализма под председательством М.Н. Покровского; подгот. к печати А.Л. Попов. М.; Л.: Соцэкгиз, 1931. С. 161–162.

формулировала отношение Китая к Внешней Монголии как сюзерена с соответствующими правами, включающими ограничение по финансовым займам. Автономный характер Халхи сводился к возможности самостоятельно решать свои внутренние вопросы[44]. Пытаясь добиться независимости и признания со стороны других государств, монгольская сторона подготовила письмо на имя японского императора, в котором предлагала Японии организацию концессии во Внутренней Монголии на постройку железной дороги, однако японский представитель данное письмо вернул, сославшись на отсутствие указаний от своего правительства по данному вопросу[45]. Точка зрения китайской стороны на трактовку «автономное государство» была изложена А.Я. Миллером в телеграмме № 77 от 8 октября (25 сентября) 1914 года. По мнению китайских делегатов — телеграмма № 81 от 10 октября (27 сентября) 1914 года — данная конструкция предполагала превращение Внешней Монголии или в независимое государство, или в государство под российским протекторатом с последующей аннексией[46]. Прозвучало предложение об использовании термина «страна», поскольку содержание войска, заключение каких-либо [внешних] договоров о займах или договоров торгового и промышленного характера, управление телеграфом и железными дорогами, равно как и наличие дипломатических агентов для автономного государства является невозможным[47]. Однако в итоговом проекте соглашения, заключенного в Кяхте в 1915 году, Внешняя Монголия признавалась автономным государством[48] под суверенитетом Китая и протекторатом России.

Правовую природу государства, находящегося под сюзеренитетом (и/или под протекторатом) в пределах Китайской Республики на примере Внешней Монголии, очень подробно анализировали

---

[44] Там же. С. 350–351.

[45] Там же. С. 50–51.

[46] Там же. С. 426.

[47] Там же. С. 427.

[48] Рязановский В.А. Монгольское право (преимущественно обычное): Исторический очерк / Типогр. Н.Е. Чинарева, Харбин, 1931. С. 105.

Б.Э. Нольде[49] и В.А. Овчинников[50]. Нам представляется целесообразным использовать их подход, который сводится к следующему. Когда монголы Внешней Монголии в ноябре 1911 года изгнали китайского амбаня[51] и провозгласили свою независимость, они утверждали, что их подчиненность Китаю была династической, и что они не были обязаны соблюдать ее в отношении Китайской Республики[52]. Эту интересную мысль озвучивает ряд харбинских ученых, но ее автором выступает А.М. Баранов[53], который пишет, что по отношению к Южной Монголии существовал указ Богдо-хана, относящийся ко времени избрания его ханом Южной Монголии в 1636 году. Этим указом он обещал не нарушать ее самобытности и довольствоваться верховными правами. В 1691 году Богдо-хан Энхэ-Амугулан (император Сюань Е или Канси) на торжественном приеме князей Халхи заявил, что он ставит их в положение князей 49 хошунов Южной Монголии, им воспрещалось лишь вести переговоры и сношения с иностранными державами. Таким образом, взаимоотношения Монголии с Китаем, установившиеся после признания монголами над собой власти дайцинских императоров, давали основание говорить о личной унии Монголии и Маньчжурии[54]. Именно на этом настаивала монгольская сторона вслед за провозглашением независимости и именно эту же конструкцию для нее сохранило международное сообщество в лице России, хотя, с точки зрения Л. Оппенгейма, никакой унии в данном случае не было. На наш взгляд, сложившиеся отношения говорили скорее об автономии,

[49] Нольде Б.Э. Международное положение Монголии.

[50] Овчинников В.А. Указ. соч.

[51] Амбань — титул высших маньчжурских чиновников, по статусу и функциям приближающихся к губернатору, с широким кругом военных и гражданских полномочий в области управления зависимыми территориями и имперской периферией.

[52] Нольде Б.Э. Далекое и близкое: исторические очерки. Париж: Современные записки, 1930. С. 73.

[53] Баранов А.М. Халха. Аймакъ Цеценъ-хана. Харбин, 1919. С. 32.

[54] Энгельфельд В.В. Очерки государственного права Китая // Известия Юридического факультета = Memoirs of the Faculty of Law in Harbin / Высшая школа в Харбине. Т. II. Харбин, 1925. С. 136.

поскольку монгольские земли передали Богдо-хану свой суверенитет и, таким образом, его лишились.

Очередное изменение юридического статуса Внешней Монголии связано с событиями в постреволюционной России: гражданской войной, фактическим распадом страны и юридическим исчезновением того субъекта международного права, который обеспечивал автономный статус Халхи по условиям Трехстороннего соглашения 1915 года. Воспользовавшись этим, китайская сторона инициировала процесс возвращения Внешней Монголии под фактическое управление центральной власти в Пекине, в результате чего в сентябре 1919 года в Урге состоялся Съезд хошунных князей, большинство из которых уже к октябрю 1919 года выступало за ликвидацию автономии Внешней Монголии и ее полное присоединение к Китаю. Была принята соответствующая петиция, подтверждавшая добровольный отказ от автономных прав: 17 ноября 1919 года недавно назначенный в качестве второго премьер-министра страны Гончигжалцангийн Бадамдорж и все пять министров автономного правительства подписали письмо о его добровольном роспуске, однако до настоящего времени остается неизвестным, подписал ли Богдо-хан этот документ или уклонился от этой унизительной процедуры. Незамедлительно китайские власти начали процесс восстановления институтов управления мятежной территорией и направили туда войска, однако благодаря активным действиям барона Р.Ф. Унгерна фон Штенберга зимой 1920–1921 годов китайские войска удалось изгнать, и автономия страны была восстановлена. 15 февраля 1921 года после освобождения столицы Урги от китайских войск Богдо-хан был вновь возведен на престол в качестве суверенного монарха. На смену Г. Бамбадоржу на посту премьер-министра утвердился Содномын Дамдинбазар, бывший одновременно Джалхандза-хутухтой VIII, правительство которого 3 марта 1921 года приступило к активному взаимодействию с бароном Унгерном.

Очевидно, что на данном историческом этапе вести речь о восстановлении автономного статуса Внешней Монголии в условиях Трехстороннего соглашения 1915 года не приходится, в связи с чем

юридическая сторона вопроса о правосубъектности страны в 1921–1924 годах остается предметом любопытных дискуссий. Однако у нас нет оснований считать Внешнюю Монголию в этот период способной претендовать на государственный суверенитет, и потому она юридически являлась частью Китайской Республики. Так, временная Конституция Китайской Республики[55], действовавшая с марта 1912-го по май 1914 года и с июня 1916-го по октябрь 1923 года, в статье 3 определяла Внешнюю Монголию как часть Китая наравне с Внутренней Монголией, Тибетом и Цинхаем[56]. При этом статья 18 устанавливала, что от Внешней Монголии, равно как и от других провинций и территорий, избирались по пять членов Национального собрания[57], предоставляя местным институтам самим определять порядок избрания парламентариев. А в Конституционном договоре от 1 мая 1914 года, действовавшем до июня 1916-го, лишь статья 65 подтверждала имеющиеся на момент отречения династии Цин 12 февраля 1912 года гарантии для монгольского населения и Монголии без деления на Внутреннюю и Внешнюю[58], подразумевая суверенную власть над этими территориями со стороны Китая (Чжун Хуа Мин Го/Chung Hua Min Kuo), закрепляя при этом в статье 3 положение о том, что территория Китайской Республики включала в себя всю бывшую Китайскую империю[59].

6 июня 1921 года Народная армия во главе с группой революционеров, поддерживаемых Советской Россией, без единого выстрела вошла в Ургу и запустила процесс превращения страны в очередное социалистическое государство. 20 августа 1921 года монгольский дивизион арестовал Р.Ф. Унгерна, который был депортирован на территорию России и 15 сентября 1921 года в Новониколаевске

[55] The Provisional Constitution of the Republic of China // The American Journal of International Law. 1912. Vol. 6. No. 3. P. 149–154.

[56] Ibid. P. 149.

[57] Ibid. P. 150.

[58] The Constitutional Compact, i.e., the Amended Provisional Constitution of the Republic of China Promulgated on 1st May, 1914 / printed by "Peking Daily News". P. 12–13.

[59] Ibid. P. 1.

(совр. Новосибирск) предан суду и расстрелян. Правительство Богдо-хана вынуждено искало сближения с руководством партии, но было поздно — характер государственной власти изменился окончательно. Вместе с частями Красной армии в походе участвовали немногочисленные местные монгольские революционеры из Монгольской народно-революционной партии, которые фактически захватили власть в стране после взятия ее столицы. Эти события и получили название Народной революции, а сформированный в марте того же года коллегиальный орган — Народного правительства. 5 ноября 1921 года статьей 1 Соглашения между РСФСР и Монголией об установлении дружественных отношений (далее — Соглашение 1921 года), подписанного в Москве, правительство РСФСР признало его «единственным законным»[60]. При этом Соглашение 1921 года было договором о признании правительства и не содержало в себе указаний на государственный суверенитет Внешней Монголии.

Двоевластие правительства Богдо-хана и Народного правительства закончилось в начале июля 1921 года роспуском первого, а уже 1 ноября 1921 года со вторым Богдо-хан вынужден был подписать так называемый «Клятвенный договор», которым он лишался права влиять на важные государственные решения, но сохранил за собой статус главы государства, фактически конституционного монарха, до своей смерти 20 мая 1924 года.

Юридический статус Внешней Монголии в этот период определялся исходя из трех нормативных правовых актов. Первым из них была Конституция Китайской Республики от 10 октября 1923 года (т.н. Конституция Цао Куня)[61], в статье 135 которой указывалось, что Внутренняя и Внешняя Монголия, Тибет и Кукунор могли, если

[60] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. I. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу до 1-го января 1924 года / Народ. комиссариат по иностр. делам СССР; сост. А.В. Сабанин, М.М. Воскресенский. М., 1924. С. 114–116.

[61] Constitution of the Republic of China / trans. and published by the Commission on Extraterritoriality. Peking: Commission on Extraterritoriality, 1924. 51 p.

их население того пожелает, быть разделены на области двух ступеней — провинции и округа с последующим применением к ним соответствующих разделов Конституции[62]. Помимо этого, указывалось, что до преобразования в провинции и деления на округа их административное устройство должно было быть определено особым законом[63]. Положения данной статьи важны нам, во-первых, потому что Основным законом презюмируется факт вхождения Внешней Монголии в состав Китая, а во-вторых, речь идет о преобразовании монгольских земель в китайские провинции, что и вызывало противодействие со стороны монгольских элит, приведшее к отпадению Халхи в 1911 году, тогда как Внутренняя Монголия уже встала на этот путь в 1914 году, будучи разделенной на особые районы — Чахар, Суйюань и Жэхэ (преобразованные в китайские провинции в 1928 г.), к чему мы вернемся ниже по тексту нашей работы.

Вторым нормативным правовым актом, который позднее приобретет для Китая органический характер, явилась опубликованная 1 апреля 1924 года первым президентом страны Сунь Ятсеном Программа конституционных преобразований, или Программа государственного переустройства[64], определившая на несколько десятилетий вперед путь конституционного развития Китая. Статья 4 этого документа, провозглашая в качестве третьего элемента переустройства национальный принцип, заявляла об обязанности правительства покровительствовать и помогать национальным меньшинствам страны, под которыми понимались маньчжуры, монголы, тибетцы и другие народы, «с тем, чтобы они оказались в состоянии осуществлять свое право на самоопределение и самоуправление, сопротивляясь иностранному притеснению и вторжению»[65], что косвенно подтверждало уверенность основателя Гоминьдана в незыблемости статуса монгольских земель в составе Китая.

---

[62] Ibid. P. 32.

[63] Ibid.

[64] Конституции буржуазных стран. Т. III: Государства Азии, Аравийского полуострова и Африки. М.: Соцэкгиз, 1936. С. 87–91.

[65] Там же. С. 87.

Наконец, третьим нормативным правовым актом, определяющим юридический статус Внешней Монголии, являлось Соглашение об общих принципах для урегулирования вопросов между СССР и Китайской Республикой, заключенное в Пекине 31 мая 1924 года[66] (далее — Соглашение 1924 года), в статье 5 которого прямо указывалось: «Правительство Союза Советских Социалистических Республик признает, что Внешняя Монголия является составной частью Китайской Республики, и уважает там суверенитет Китая»[67]. Таким образом, опираясь на положения как национальных нормативных правовых актов органического характера, так и на международные документы, констатируем, что государственного суверенитета у Внешней Монголии в рассматриваемый период не было.

§ 4. Внешняя Монголия в 1921–1992 годах, выборные институты, приобретение и реализация государственного суверенитета МНР[68]

Упоминаемая выше Народная революция внесла существенные коррективы в развитие государственности Внешней Монголии: страна встала на некапиталистический путь развития, что в перспективе предполагало переход к строительству социализма. В связи с этим начался процесс трансформации политической системы, и полномочия теократического монарха, Богдо-гэгэна VIII, были существенно урезаны путем заключения 1 ноября 1921 года «Клятвенного договора»[69] между ним и Народным правительством. Этим актом устанавливался «образ правления конституционной монархии», при котором западные идеи и политические концепции

[66] Сборник действующих договоров ... Вып. II. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января 1924 года и 1 января 1925 года. М.: Литиздат Н.К.И.Д., 1925. С. 16–19.

[67] Там же. С. 17.

[68] Монгольская Народная Республика.

[69] Монгольское законодательство. Вып. 1. Основной закон и приложения / под общ. ред. А. Климова, П. Всесвятского, Д. Музыкантского; пер. Гомбо Бадмажаловым, Гурсидэ; под ред. и с коммент. П. Всесвятского. Улан-Батор-Хото, 1928. С. 58–60.

адаптировались на местной почве на основе четкого разделения полномочий. Богдо-хан оставался духовным лидером («священной главой желтой религии») с неограниченными правами в религиозных делах, тогда как в государственных делах его роль становится номинальной: он «не должен касаться дел государственных» (ст. 1) и осуществлял бы их лишь «через посредство Председателя Народного Правительства» (ст. 2). В свою очередь, Народное правительство получало реальную законодательную и исполнительную власть, обретало полномочия разрабатывать законы и докладывать о них хану, который, однако, не мог воспользоваться правом наложения вето при несогласии с законодательными инициативами (ст. 4). При этом статья 8 прямо указывала, что данное положение является временным и действует до созыва Великого народного хурала.

Отметим здесь, что хурал/хуралдан/курултай — традиционная форма народного собрания, съезда у монгольских народов, ключевой момент для понимания легитимности и преемственности политических институтов в трансформирующейся государственности Внешней Монголии, ее претензиях на наследие Чингисхана: оба слова происходят от общего монгольского глагольного корня «хурах» (khurakh), который означает «собираться», «сходиться», «накапливаться». Так, «Хурал» (Khural) — это существительное, образованное от этого корня, и буквально означает «собрание», «съезд», «собор», тогда как «Хуралдан» (Khuraldan) — более архаичная или формальная форма того же слова, часто используемая в старых текстах, а «Курултай» (Kurultai) — историческая, средневековая форма того же слова, которая использовалась в тюркских и монгольских языках, где суффикс «-лтай» (-ltai) в монгольском языке часто используется для обозначения события или действия. Таким образом, «курултай» — это дословно «собрание» как большое, организованное мероприятие, и с лингвистической точки зрения, это разные формы одного и того же термина, эволюционировавшие с течением времени.

Поскольку Курултай выступал высшим органом власти в Монгольской империи XIII–XIV веков, где решались важнейшие

государственные вопросы, включая выборы Великого хана, принятие решений о крупных военных походах, утверждение сводов законов и другие, то, когда идеологи и революционеры в 1920-х годах искали название для высшего органа власти в новой Монголии, они сознательно обратились к этому историческому наследию, обеспечив тем самым решение важнейших задач. Во-первых, обеспечив легитимацию своих претензий через историю, поскольку использование термина, связанного с эпохой величайшего могущества и суверенитета Монголии, было мощнейшим символическим ходом, что позволяло новой власти апеллировать к славному прошлому, минуя период маньчжурского владычества, и представить себя как истинных наследников независимой монгольской государственности. Во-вторых, обеспечивалась национальная идентичность, ведь вводимый категориальный аппарат был понятен и близок каждому монголу, в отличие от заимствованных терминов вроде «парламент» и «конгресс». В-третьих, наблюдалась трансформация смысла, когда революционеры взяли старую форму и наполнили ее новым, классовым содержанием: аристократическое представительство имперской эпохи преобразовалось в съезд народных представителей — аратов-скотоводов и рабочих. Таким образом, созыв Великого народного хурала как высшего государственного института, должного и способного решить будущее обновляемого Монгольского государства, был осознанным политическим шагом, направленным на то, чтобы укоренить новый политический строй в глубокой национальной традиции, тем самым укрепив его легитимность в глазах народа, делая его, народ, единственным источником легитимности.

Следовательно, «Клятвенный договор» 1921 года впервые на общенациональном уровне провозглашал курс на создание высшего представительного органа власти — Великого народного хурала. Этот шаг был осуществлен после смерти Богдо-гэгэна VIII, когда 13 июня 1924 года был принят «Акт об образовании республики»[70], упразднявший теократическую буддийскую государственность

[70] Там же. С. 61–62.

и заменявший ее Вседружественным Народным Государством — по сути Народной Республикой. Использование подобных категорий — шаг отнюдь не символический, поскольку тем самым устанавливался коллективный характер управления страной через Великий народный хурал, а в промежутке между его заседаниями — посредством Народного правительства, что окончательно закрепило принцип народного представительства как основы новой государственности.

Таким образом, посредством «Клятвенного договора» и «Акта об образовании республики» устанавливался принцип народного представительства, однако, без детализации формы и процедур: выборы как институт формирования этих органов, порядок голосования, нормы представительства, институт отзыва народных представителей будут заложены в последующих нормативных правовых актах и смогут функционировать вплоть до упразднения МНР. Одновременно с этим, были заложены основы конституционного строя, поскольку спустя всего 5 месяцев страна обретет конституцию в качестве основного закона, анализ содержания которой (вкупе с ее преемницами — конституциями 1940, 1960 и 1992 гг.) позволит проследить эволюцию выборов и выборных институтов.

Анализ конституционных основ выборов и выборных институтов на основе текста Конституции Монгольской Народной Республики 1924 года позволяет сделать три ключевых вывода. Во-первых, провозглашая принцип всевластия трудящегося народа (ст. 1), Основной закон устанавливал жестко иерархичную систему, где власть осуществляется не напрямую, а через систему представительных органов — хуралов на основе классической советской модели. Во-вторых, Конституция МНР 1924 года создавала многоуровневую систему представительных органов, которая пронизывает всю страну от центра до самых низовых административных единиц. В-третьих, устанавливалось не всеобщее, а классовое избирательное право, когда активное и пассивное право получили все граждане обоих полов, достигшие 18 лет, которые «добывают средства к существованию своим трудом» или

заняты в своем трудовом хозяйстве и военнослужащие (цирики) Монгольской народно-революционной армии. Среди прогрессивных моментов следует указать на прямое закрепление равных избирательных прав для мужчин и женщин, однако не менее впечатляющим представляется перечень лиц, лишенных избирательного права: лица, использующие наемный труд с целью наживы (эксплуататоры); торговцы и ростовщики, живущие на нетрудовые доходы; бывшая феодальная и теократическая элита — бывшие князья, дворяне (тайчжи); высшие иерархи буддийской церкви (хутухты, хубилганы); служители культа (монахи, постоянно проживающие в монастырях); осужденные за корыстные преступления, а также душевнобольные.

Таким образом, Конституция МНР 1924 года официально закрепляет систему хуралов как основу государственности, используя древний и авторитетный для монголов институт, наполняя при этом его новым, революционно-классовым содержанием. Устанавливаются непрямые и многоступенчатые выборы, когда граждане на местах избирали делегатов в хуралы низшего уровня, те — в хуралы более высокого, и так по цепочке до Великого народного хурала, в результате чего избирательная система превратилась в эффективный инструмент классовой борьбы, когда выборы рассматривались не как механизм свободной политической конкуренции, а как инструмент для легитимации и укрепления власти трудящихся и политической изоляции враждебных элементов. Тем не менее первый Основной закон МНР заложил основы избирательной системы, которая с различными модификациями (например, переход к прямым выборам и введение всеобщего избирательного права в Конституции МНР 1940 г.) просуществовала в Монголии на протяжении всего социалистического периода.

Еще одним важным вопросом является исследование становления отраслевого законодательства как элемента правовой системы Внешней Монголии в первой четверти XX века. Для этого целесообразно провести обзор нормативных правовых актов, принятых после Народной революции. Они, как и первые нормативные

правовые акты Советской России в 1917–1918 годах в виде декретов и постановлений, были, прежде всего, оперативно-управленческими распоряжениями, но посредством точечного воздействия решали и наиболее важные политические задачи с приданием этим актам в дальнейшем характера нормативности.

В области государственного устройства были приняты следующие постановления:

– О наименовании Народного правительства от 16.07.1921

– Об объявлении Монголии независимым государством от 14.09.1921

– Об образовании Временного Хурала от 20.09.1921

– О дружественном договоре между монгольской и российской стороной от 26.10.1921

– О порядке выработки законов от 19.05.1922

– О правительственных представителях от 20.09.1922

– Об окончании формирования администрации Монголии от 21.03.1924.

Анализируя нормативно-правовые акты, принятые с момента прихода к власти Народного правительства летом 1921 года и до конца 1923-го, следует отметить, что новые власти посредством законодательства эффективно реагировали на политическую ситуацию в стране, обеспечив тем самым контроль над внутренней и внешней политикой.

Начиная с 1923 года, когда ситуация стала более стабильной, в правовой системе Внешней Монголии должное ему положение в числе основных источников права занимает закон. Так, в январе-феврале был принят ряд крупных законов:

– Закон о местном самоуправлении в Монголии от 20.04.1923

– Закон о министерствах и особых представителях от 11.06.1923

– Закон об аймачных администрациях от 23.06.1923

– Закон об администрации Их Шаби[71] от 15.07.1923.

[71] Их Шаби или Великое шабинское ведомство — государственный институт, управляемый высшим церковным монгольским иерархом, в состав которого

Таким образом, утверждение этих основополагающих нормативных правовых актов качественно изменило основы функционирования правовой системы Внешней Монголии, а также основы монгольской государственности в целом. На следующем этапе развития правовой системы доминирующей формой деятельности законодателя станут кодификация нормативных правовых актов и принятие изменений и дополнений к ранее принятым законам в связи с усложнением общественных отношений и расширением присутствия государства в ключевых сферах общественных отношений.

Любопытен и тот факт, что в Конституции МНР 1924 года аспект о государственной независимости представлен весьма расплывчато. Так, статья 1 указывает: «Отныне вся Монголия объявляется полноправной Народной Республикой, в которой высшая государственная власть принадлежит подлинному народу, причем всякого рода государственные дела разрешаются Великим Народным Хуралом и избранным последним Правительством. Сие народ должен с благоговением принять к точному руководству»[72]. И лишь в примечании к статье 14 дается указание на готовность «дать решительный отпор всем, кто будет покушаться на независимость Монгольской Народной Республики»[73]. В свою очередь, конституция 1940 года устанавливает в статье 1: «Монгольская Народная Республика есть независимое государство трудящихся (аратов-скотоводов, рабочих и интеллигенции), уничтоживших империалистический и феодальный гнет, обеспечивающее некапиталистический путь развития страны для перехода в дальнейшем к социализму»[74]. Однако юридически

входили обширные территории на северо-западе Халхи, а также несколько сотен тысяч лично зависимых ламских послушников — шибинаров.

[72] Монгольское законодательство. Вып. 1. Основной закон и приложения / под общ. ред. А. Климова, П. Всесвятского, Д. Музыкантского; пер. Гомбо Бадмажаловым, Гурсидэ; под ред. и с коммент. П. Всесвятского. Улан-Батор-Хото, 1928. С. 2.

[73] Там же. С. 6.

[74] Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор: Госиздательство МНР, 1961. С. 1; Constitution of the Mongol People's Republic // Washington Law Review. 1948. Vol. 23. No 2. P. 182.

государственный суверенитет МНР был признан Китаем в начале 1946 года[75]. Это стало результатом всенародного референдума о независимости, проведенного 20 октября 1945 года. В голосовании приняли участие 98,47 процента избирателей, из которых 100 процентов (487 409 человек) высказались за независимость страны.

Характеризуя эволюцию избирательной системы с принятием Конституции МНР 1940 года, также остановимся на ряде знаковых моментов. Во-первых, мы видим кардинальный сдвиг в избирательной системе МНР по сравнению с 1924 годом. Если Конституция МНР 1924 года закладывала основы классовой диктатуры, то Конституция МНР 1940 года переходит к модели всеобщей демократии, полностью копируя принципы Конституции СССР 1936 года («сталинская конституция»). Во-вторых, наблюдается упрощение и централизация структуры выборных органов власти с ликвидацией Малого хурала в качестве промежуточного института — постоянно действующего парламента. Отныне Великий народный хурал остается высшим органом государственной власти (ст. 13). При этом ключевое значение приобретает другой институт — Президиум Великого народного хурала (Президиум), который функционирует как коллективный глава государства в период между сессиями Великого народного хурала (ст. 28). В-третьих, корректируются и принципы избирательного права, которые отходят от классовой дискриминации и обращаются к модели всеобщей демократии. В Основном законе появляется отдельная глава IX «Избирательная система», которая отменяет классовые ограничения, вводит всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, в связи с чем право голоса теперь имеют все граждане МНР, достигшие 18 лет, независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, образования, образа жизни и социального происхождения. Единственные, кто лишен избирательных

[75] Конституция и основные законодательные акты Монгольской Народной Республики / пер. с монг.; ред. и вступ. статья С.С. Демидова. М.: Изд. ин. лит., 1952. С. 64.

прав, — это душевнобольные и осужденные судом. Упраздняется и многоступенчатая система, а граждане голосуют непосредственно за тех кандидатов, которые и будут осуществлять представительские функции в хуралах. Правом выдвижения кандидатов наделялись общественные организации и общества трудящихся — организации Монгольской народно-революционной партии, кооперативные, профсоюзные и ревсомольские (революционный союз молодежи) организации, аратские объединения, культурные общества. На практике это означало, что единственным источником кандидатов была Монгольская народно-революционная партия (далее — МНРП) и подконтрольные ей организации, а выборы становились безальтернативными и превращались в ритуал по одобрению заранее отобранных партией кандидатов. Таким образом, Конституция МНР 1940 года знаменовала собой завершение первого этапа революционных преобразований и переход к строительству социализма по советскому образцу, а в избирательной системе это проявилось в принятии внешних атрибутов буржуазно-демократических выборов (всеобщность, равенство, прямые выборы, тайное голосование).

Что касается приобретения Монгольской Народной Республикой государственного суверенитета, признанного Китайской Республикой в 1946 году, процесс вхождения МНР в круг международных лиц — полноценных участников международных отношений на этом не завершился. Новую социалистическую страну другие государства признавать не спешили: попытки стать членом ООН в 1948, 1955 и 1956 годах ни к чему не привели. Более того, именно в этот период в западной историографии закрепляется характеристика МНР как советского «сателлита». Эту концепцию, надолго определившую парадигму изучения страны, ввел в научный оборот известный монголовед О. Латтимор[76]. Примечательно, что впоследствии сам ученый признавал ограниченность этого термина, отказавшись от его

[76] См.: Lattimore O. Historical Setting of Inner Mongolian Nationalism // Pacific Affairs. 1936. No 3. P. 73–87; Lattimore O. Nationalism and Revolution in Mongolia. London: Oxford University Press, 1955. P. 3.

применения как от упрощающего сложную динамику советско-монгольских отношений.

В 1961 году МНР вступает в ООН, а годом ранее принимает новую конституцию, в которой выборные институты приобретают типичные для стран социалистического лагеря черты, провозглашая начало нового этапа — завершения строительства социализма. Конституция МНР 1960 года, в отличие от предыдущих, носит уже не столько революционно-преобразовательный, сколько идеологически-декларативный характер, поскольку фиксирует сложившийся политический порядок и провозглашает дальнейший курс на построение коммунизма. Принцип демократического централизма в статье 5, классический ленинский принцип организации власти, подразумевает выборность органов снизу доверху, их подотчетность народу, но при этом обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих.

В отношении избирательной системы кардинальных преобразований не происходит, лишь вводится увеличение срока полномочий депутатов Великого народного хурала с 3 до 5 лет (ст. 22 в ред. 1980 г.) и увеличение его численности до 370 человек (ст. 21 в ред. 1980 г.), что отражало, очевидно, стремительный рост населения страны. Принципы избирательного права, заложенные в предыдущем Основном законе, сохраняются и в статье 4 повторяются.

Вместе с тем мы можем наблюдать и законодательные новации. Так, Конституция МНР 1960 года вводит несколько новых положений, которые углубляют понимание функционирования выборной демократии в МНР — вводится институт подотчетности и отзыва депутата (ст. 6). Тем самым впервые на конституционном уровне четко закрепляется не только обязанность депутата отчитываться перед избирателями, но и возможность избирателей отозвать своего депутата. Заимствованный из советской практики, данный институт должен был дополнять механизм народного контроля над властью. Далее, в статье 81 закреплялось право граждан Монголии «свободно участвовать в управлении государством и обществом... как через свои представительные органы, так и непосредственно».

Это право по тексту обеспечивалось участием в выборах, референдумах, народном контроле и так далее, тем самым демонстрируя «углубление социалистической демократии».

Однако события в Советском Союзе середины — конца 1980-х годов не могли не отразиться на втором социалистическом государстве, в результате чего и социалистическая государственность, и избирательная система оказались в стадии глубоких преобразований, которые в 1992 году закрепил новый Основной закон, с изменениями и дополнениями действующий и сегодня.

§ 5. Монголия (Монгол Улс), ее выборные институты и избирательная система в конце XX — первой четверти XXI века

С принятием 13 января 1992 года новой конституции страна зафиксировала глубокие трансформации в своей государственности. Больше не существовало Монгольской Народной Республики, отныне государство называлось Монголия/Монгольское государство (Монгол Улс). Это был не символический шаг, ознаменовавший собой разрыв с социалистическим прошлым, очевидно, в этот переход закладывались новые основы государственности и ее организации. Не вдаваясь в детальный анализ всех преобразований, коснемся только интересующих нас избирательных и выборных аспектов.

Так, изменения в структуре высших органов власти фактически устанавливали в Монголии модель парламентской республики, правда, со своими особенностями. Происходит четкое разделение властей. Высшим органом государственной власти в статье 20 объявляется Великий государственный хурал (далее — ВГХ). В качестве главы государства и символа единства народа Монголии статьей 30 определялась фигура президента, чьи полномочия в основном касались представительских и контрольных вопросов (право вето, назначение премьера по предложению победившей партии, президент является главнокомандующим). Высшим органом исполнительной власти объявлялось правительство,

формируемое ВГХ, которое возглавлялось премьер-министром, чья кандидатура предлагалась партией (или коалицией), получившей большинство в ВГХ, президенту, который, в свою очередь, вносил ее на утверждение ВГХ.

В избирательную систему вводился ряд демократических стандартов: так Конституция Монголии 1992 года закрепляет, что члены ВГХ избираются на основе всеобщего, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании; устанавливается возрастной ценз активного избирательного права с 18 лет и пассивного избирательного права с 25 лет (для депутатов ВГХ) и 45 лет (для президента). При этом Основной закон не закрепляет конкретный тип избирательной системы, в статье 21 делая оговорку о том, что «порядок выборов в Великий государственный хурал устанавливается законом». Это, с одной стороны, давало будущим парламентам гибкость, с другой, как показал опыт, стало источником постоянных политических споров и частых изменений избирательного законодательства.

Вместе с тем 16 января 1992 года Великим народным хуралом принимается Закон «О переходе к Конституции Монголии и ее непосредственному соблюдению», ключевая миссия которого сводилась к обеспечению управляемого и легитимного перехода власти, избежав хаоса и вакуума власти. Вместо того чтобы немедленно распустить старые органы, закон использовал их как «мост» для создания новых, демократических институтов, а сам процесс был выстроен поэтапно и охватывал все уровни власти — от национального до местного. В русле выборных институтов отметим, что старые органы власти — Великий народный хурал и Малый хурал (вновь создан в 1990 г.) не были распущены сразу же с вступлением в силу новой конституции 12 февраля 1992 года, а продолжили работать до тех пор, пока не избрались и не начали функционировать новые. Закон прямо предписывал провести выборы в Великий государственный хурал до июня 1992 года. Что касается института президента, то в Законе была заложена двухэтапная модель: на первом, временном, этапе первый Президент МНР (на тот момент

должность занимал Пунсалмаагийн Очирбат, 1942–2025) автоматически становится первым Президентом Монголии для обеспечения непрерывности власти, тогда как на втором, демократическом, этапе до июня 1993 года должны были состояться первые всенародные прямые выборы президента, что и произошло. Победу на них одержал П. Очирбат (президент до 1997 г.). Что касается местных органов власти, то Закон закладывал условия для формирования местного самоуправления: прежние местные народные хуралы заменялись новыми хуралами представителей граждан, тогда как глав администраций (Засаг дарга) отныне должны были назначать, а не избирать напрямую (хотя они предлагались местными хуралами). В целом можно констатировать, что выборы становились главным инструментом трансформации монгольской государственности.

Таким образом, Конституция Монголии 1992 года заложила фундамент современной монгольской демократии, основанной на принципах парламентаризма, разделения властей, верховенства права и политического плюрализма, тогда как в области избирательной системы были установлены все общепринятые демократические стандарты, однако вопрос о конкретной модели выборов был оставлен на усмотрение текущего законодательства, что предопределило дальнейшие политические дискуссии и баталии.

За всю историю современной постсоциалистической Монголии в ее Основной закон поправки вносились пять раз.

Поправки от 24 декабря 1999 года представляли собой первую серьезную попытку пересмотреть Конституцию 1992 года и касались в основном усиления роли парламента и уточнения некоторых процедур, показав потребность в корректировке существующей государственной модели. Однако, 29 ноября 2000 года Конституционный цэц Монголии признал эти поправки неконституционными и отменил их, продемонстрировав тем самым независимость и силу конституционного правосудия как хранителя Основного закона и ключевого института в системе сдержек и противовесов.

Поправки от 14 декабря 2000 года, или так называемые «Малые поправки», были приняты вдогонку отмененным и существенно

изменили баланс властей. Отныне депутатам Великого государственного хурала разрешалось совмещать мандат с должностью члена правительства (премьер-министра и министров), в то время как первоначальный запрет на такое совмещение служил обеспечением четкого принципа разделения властей, заложенного в конституцию 1992 года по модели континентальных европейских демократий. Причиной реформы стала политическая нестабильность 1990-х, и предполагалось, что кабинет, состоящий из влиятельных депутатов, укрепит свою связь с парламентским большинством. Хотя практика совмещения постов является нормой для стран вестминстерской системы (например, Великобритании), в специфическом контексте молодой монгольской демократии эта реформа породила феномен «двойного халата» (совмещения должностей) с рядом негативных последствий. Сделав на какое-то время правительства более устойчивыми, она в то же время привела к размыванию принципа разделения властей, усилению исполнительной власти за счет законодательной и создала почву для коррупционных рисков и лоббизма, что поставило под сомнение демократические достижения начала 90-х и продемонстрировало незрелость монгольского истеблишмента.

Поправки от 14 ноября 2019 года, или так называемые «Большие поправки», представляли собой полноценную и системную реформу, направленную на исправление перекосов, возникших после 2000 года, и общее укрепление демократических институтов. В отношении давхар дээл был найден компромисс, который сводился к тому, что, помимо премьер-министра, не более четырех членов правительства могут быть одновременно депутатами ВГХ. Это была попытка вернуть баланс и повысить профессионализм кабинета. При этом значительно усложнялась процедура вынесения вотума недоверия правительству, что должно было прекратить министерскую чехарду. Срок полномочий президента был изменен на один шестилетний срок без права переизбрания, чтобы снизить его политическое влияние и укрепить парламентскую модель. В довершение вводилась новая статья 19^1, закрепляющая статус политических

партий, требования к их внутреннему демократическому устройству и финансовой прозрачности, являя собой важнейший шаг к созданию зрелой партийной системы.

Поправка от 25 августа 2022 года стала неожиданным шагом назад: отменялось одно из ключевых достижений реформы 2019 года по совмещению должностей (квота — премьер-министр плюс четыре министра), таким образом, вновь позволив неограниченному числу депутатов ВГХ входить в состав правительства.

Поправки от 31 мая 2023 года — самая свежая и одна из самых радикальных реформ, которая кардинально изменила избирательную систему и структуру парламента. Количество членов ВГХ увеличилось с 76-ти до 126-ти, выборы в ВГХ теперь проводятся по смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системе.

Таким образом, дизайн избирательной системы и в целом государственного механизма Монголии можно считать сложившимся и оформившимся как в конституционном законодательстве, так и в отраслевом, освещение которого — задача следующего раздела.

Глава II. Организационные основы избирательного процесса в современной Монголии и их законодательное регулирование

§ 1. Общие контуры избирательной системы и законодательство о выборах в современной Монголии

Итак, действующая Конституция Монголии создала прочный фундамент для избирательного процесса, соответствующего духу эпохи: принадлежащая народу власть, осуществляемая как непосредственно, так и через свои представительные органы — хуралы, всеобщее избирательное право, свободное, прямое при тайном голосовании, смешанная (пропорционально-мажоритарная) избирательная система, закрепленная на конституционном уровне и так далее.

При этом рамочные основы конституционного регулирования организации избирательной системы и избирательного процесса развиваются в отраслевом законодательстве, также прошедшем длительный и трудный, зачастую противоречивый, путь своего становления. Все процедурные детали — порядок организации выборов, регистрация кандидатов, финансирование, агитация, подсчет голосов — регулируются специальными законами, которые переодически унифицируются, объединяясь в единый нормативный правовой акт, а время от времени снова дифференцируются в зависимости от государственных институтов и уровней власти.

Постоянные изменения типа избирательной системы, с одной стороны, отражают непрерывный поиск баланса между стабильностью власти и справедливостью представительства, а с другой — свидетельствуют о неустойчивости политической системы и конъюнктурности принимаемых законодательных решений в этой области. Рассмотрим этапы развития избирательной системы и законодательства о выборах в постсоциалистической Монголии.

Так, первый период — доминирование мажоритарной системы (1992–2012 гг., первые 5 созывов), когда на парламентских выборах 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 годов использовались различные варианты мажоритарной системы в одномандатных и многомандатных округах. В результате эта система приводила к «эффекту победителя», когда партия, набравшая немногим больше голосов, получала непропорционально большое количество мандатов, что, в свою очередь, обеспечивало формирование однопартийных стабильных правительств, но плохо представляло интересы меньшинства и меньших партий, вызывая критику и политическую напряженность.

Второй период — период экспериментов (2012–2016 гг.), когда впервые была применена смешанная система (48 депутатов по мажоритарной системе, 28 — по партийным спискам), позволившая пройти в Великий государственный хурал большему числу партий (пять вместо двух в 2008 г., однако кандидаты от трех других партий получили всего по одному месту в парламенте страны) и создавшая

более плюралистичный состав депутатов, который способствовал формированию сложного коалиционного правительства.

Третий период — эпоха возврата (2016–2020 гг.) ознаменовала возвращение к мажоритарной системе. В результате Монгольская народная партия одержала сокрушительную победу, получив 65 из 76 мест, ее соперница — Демократическая партия — только 9, и 1 место получил представитель Монгольской народно-революционной партии.

Четвертый период — конституционный «ренессанс» смешанной системы (с 2020 г.) с некоторыми коррективами и закреплением в Основном законе страны. Так, поправками к конституции и новым законом о выборах была введена смешанная система (78 мажоритарных мест и 48 пропорциональных) и увеличен состав ВГХ до 126 человек, что можно считать попыткой окончательного завершения «маятниковых» реформ и создания более сбалансированной и представительной модели. В результате динамичное и изменчивое, особенно в части определения избирательной системы, законодательство на какое-то время остановилось в своих трансформациях и поиске, продемонстрировав хрупкий компромисс между желанием правящей элиты обеспечить стабильность власти и общественным запросом на справедливое представительство всех политических сил.

Отраслевое законодательство тоже пережило эпоху трансформаций и изменений. Так, Закон «О выборах в Великий Государственный Хурал Монголии» от 29 декабря 2005 года сменился соответствующим нормативным правовым актом от 15 декабря 2011 года, а тот, в свою очередь, был упразднен с принятием единого Закона Монголии «О выборах» от 25 декабря 2015 года, консолидировавшего подходы к выборам всех уровней и всех институтов. Аналогичным образом обстоял вопрос и с нормативно-правовой базой в отношении главы государства: Закон «О выборах Президента Монголии» от 15 февраля 1993 года был заменен на аналогичный новый от 21 декабря 2012 года, также утративший силу 25 декабря 2015 года (подробнее см. § 2, гл. 3). Тогда же был признан

утратившим юридическую силу Закон «О выборах в Городской хурал/Хурал представителей граждан/жителей столицы» от 27 апреля 2012 года, равно как и Закон «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, сомонов и районов» от 14 сентября 2012 года, сменивший в свое время Закон «О выборах в местные хуралы» от 18 января 2007 года (подробнее см. § 3, гл. 3).

В 2015 году все нормативные правовые акты на уровне законов, регулирующие выборный процесс в отношении различных институтов и различных уровней власти, были упразднены, а им на смену пришел Закон Монголии «О выборах» от 25 декабря 2015 года — комплексный акт, который изначально был предназначен для регулирования всех основных видов выборов в стране. Представляя собой рамочный закон, устанавливающий общие принципы, процедуры, права и обязанности участников избирательного процесса в Монголии, он в относительно короткий срок стал утрачивать свою актуальность из-за необходимости более точечного регулирования отдельных видов выборов, и, хотя сегодня формально продолжает считаться действующим, фактически все его нормы и положения уже утратили силу из-за принятия в 2019–2020 годы специализированных законов, которым мы уделим внимание ниже. Тем не менее данный акт представляет собой историческую и методологическую базу развития избирательного законодательства Монголии, многие положения которого (особенно касающиеся принципов, финансирования, нарушений и др.) были перенесены в новые специализированные законы.

Несмотря на частичную отмену, структура и содержание закона дают отличное представление о том, как в этот интереснейший с точки зрения развития государственности период была устроена избирательная система Монголии. Так, глава 1 «Общие положения» (ст. 1–10) включала цели закона, терминологию и основные принципы выборов; глава 2 «Избирательное право» (ст. 11–15) закрепляла право граждан избирать и быть избранными, а также требования к кандидатам. Глава 3 «Основы организации выборов» (ст. 16–20) определяла порядок назначения даты очередных,

внеочередных и довыборов. Глава 4 «Организация избирательных территорий» (ст. 21–23) устанавливала подходы к созданию избирательных округов и участков. Глава 5 «Избирательные органы» (ст. 24–37) формировала систему избирательных комиссий от центральной до участковых. Глава 6 «Экономические основы организации выборов» (ст. 38–39) содержала требования к государственному финансированию выборов, в то время как глава 7 «Экономические основы предвыборной агитации (Финансирование кампаний)» (ст. 40–56) устанавливала источники финансирования (пожертвования, средства партий и кандидатов), предельные размеры расходов, открытие специальных счетов, отчетность и тому подобные вопросы. Глава 8 «Списки избирателей» (ст. 61–66) регулировала порядок составления и проверки списков, в том числе для граждан за рубежом. Глава 9 «Предвыборная агитация» (ст. 67–83) вводила единые правила ведения агитации, использование СМИ, запрещенные методы. Последующие главы определяли ход и результаты избирательных кампаний: глава 10 «Избирательный бюллетень» (ст. 84–86), глава 11 «Процесс голосования» (ст. 87–96), глава 12 «Подсчет голосов и установление итогов» (ст. 97–102), глава 13 «Повторное голосование» (ст. 103–106), глава 14 «Наблюдатели» (ст. 107–110), глава 15 «Разрешение споров» (ст. 111–115) и глава 16 «Ответственность» (ст. 165).

Следует отметить наиболее знаковые аспекты, заложенные в этом нормативном правовом акте.

По главе 1 — это, прежде всего, детализация категориального аппарата. Так, в статье 3 законодатель давал четкие определения ключевым понятиям, например, обман, мошенничество (монг. хуурч мэхлэх) — искажение или сокрытие действительности; привлечение деньгами/имуществом (монг. эд мөнгөөр татах) — воздействие на волеизъявление граждан путем предоставления денег или услуг; устройство для подсчета голосов (монг. санал тоолох төхөөрөмж) — автоматизированные комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы) и так далее. Важное место занимает сегментация принципов. Так, первая группа ключевых законодательных рамок

предназначена для всех участников избирательного процесса, например, статья 4 закрепляла классические стандарты демократических выборов (всеобщность, свобода, прямое участие и тайна голосования, запрет на принуждение и гарантия свободного волеизъявления), тогда как статья 5 устанавливала правила игры для самих избирательных комиссий и властей (прозрачность, справедливость в разрешении споров и др.). Таким образом, глава 1 закладывала прочный правовой и идеологический фундамент. Она не только декларировала демократические принципы, но и сразу же вводила механизмы их защиты через детальные определения нарушений и конкретные санкции. Это свидетельствует о серьезном подходе к построению честной и прозрачной избирательной системы.

Фундаментальностью отличалась глава 2. Так, в статье 8 законодатель четко разделяет очередные (плановые), внеочередные (досрочные), довыборы (замещение вакансий) и повторные (при признании предыдущих недействительными). Нормы главы 3 конкретизировали, кто и как мог участвовать в выборах как с точки зрения возраста (с 25 лет для парламента и местных хуралов, с 45 лет для президента), так и с точки зрения вопроса постоянного проживания (для кандидата в президенты — не менее 5 лет постоянного проживания в стране, для местных выборов — 180 дней в соответствующем регионе). Правом выдвигать кандидата в президенты наделялись только парламентские партии (самостоятельно или в коалиции), тогда как партии, не представленные в парламенте, могли лишь поддержать кандидата, но не выдвинуть своего. Сроки назначения выборов (ст. 16, 17 — за 65, 150 дней) обеспечивали предсказуемость и давали время на подготовку, день голосования объявлялся всеобщим выходным, что способствовало повышению явки, а также предусматривалась приостановка выборов в чрезвычайных ситуациях, что служило своеобразным гарантом защиты государства от дестабилизации.

Глава 4 регулировала вопрос деления территории страны для проведения выборов, предусматривая национальный уровень, когда на президентских выборах вся Монголия представляла собой

единый общенациональный округ, а на парламентских и местных выборах территория делилась на округа. Важным нововведением был запрет на изменение границ округов между очередными выборами как мера против джерримендеринга — манипулирования границами для получения политического преимущества. Избирательные участки создавались на основе административного деления и с учетом численности избирателей (от 2000 до 3000) с запретом менять структуру административных единиц в год выборов, что также должно было предотвратить манипуляции.

В итоге Закон Монголии «О выборах» от 25 декабря 2015 года стал важным шагом к унификации и систематизации избирательного законодательства этой страны. Он заложил современные демократические стандарты, детально прописал процедуры и ввел строгие правила для финансирования и ведения агитации, сделав акцент на борьбе с подкупом и незаконными технологиями. Хотя сегодня действуют более новые, специализированные законы, этот акт остается важным источником для понимания логики и принципов монгольской избирательной системы.

§ 2. Система избирательных органов

Эффективность и легитимность любого избирательного процесса напрямую зависят от институциональной структуры, ответственной за его организацию и проведение. В Монголии, в соответствии с демократическими принципами, заложенными в конституции 1992 года, создана единая, централизованная и постоянно действующая система профессиональных избирательных органов. Ее правовой статус, иерархия и принципы деятельности закреплены как в органическом законе, так и в специальных законах, регулирующих каждый тип выборов. Отметим, что Конституция Монголии в действующей редакции напрямую не называет и не описывает структуру избирательных органов. Однако она создает для этого правовую основу, устанавливая в статьях 21, 31 и 59 принципы свободных, прямых, всеобщих выборов. Реализация этих принципов

требует создания независимого и беспристрастного государственного института, что и было осуществлено через принятие специального законодательства.

Ядром всей системы является Генеральная избирательная комиссия (ГИК), чей статус детально прописан в Законе «О центральном избирательном органе» от 12 января 2006 года. Данный нормативный правовой акт можно характеризовать как органический, поскольку он устанавливает статус и полномочия главного избирательного органа страны.

ГИК является центральным государственным органом, обладающим полной компетенцией по организации и проведению выборов президента, Великого государственного хурала и всенародных референдумов (ст. 3.1 и 3.2). При проведении местных выборов ее роль несколько иная: она обеспечивает профессиональное и методическое руководство для местных избирательных комиссий (ст. 3.3). Ключевым принципом деятельности Комиссии является независимость и политический нейтралитет.

Закон предусматривает сложную процедуру, направленную на обеспечение баланса и профессионализма. Генеральная избирательная комиссия состоит из 9 членов, назначаемых ВГХ сроком на 6 лет. Для обеспечения политического баланса кандидатуры выдвигаются тремя высшими органами власти: 5 членов от Постоянного комитета Великого государственного хурала по государственному устройству, 2 — от президента и 2 — от Верховного суда, при этом председатель и секретарь Генеральной избирательной комиссии назначаются ВГХ из числа членов комиссии.

В Законе «О выборах» 2015 года избирательным органам была посвящена глава 5, нормы которой выстраивали иерархию и правила работы избирательных комиссий. Предполагалось создание вертикально интегрированной системы комиссий во главе с ГИК, где решения принимались коллегиально большинством голосов при кворуме в две трети. При этом председатель и секретарь не могли отказаться подписывать принятое решение, что предотвращало саботаж работы комиссии изнутри.

Что касается общих принципов для всех избирательных комиссий, то их заседания объявлялись открытыми, что служило важным элементом прозрачности. Закон «О выборах» предусматривал создание кадрового резерва для временных комиссий, члены которых проходили обязательное обучение и сертификацию, что, было направлено на повышение профессионализма и снижение ошибок, при этом к обучению могли привлекаться неправительственные организации, что подчеркивало роль гражданского общества, а членов избирательных комиссий запрещено было увольнять или переводить на другую работу в период выборов.

С принятием профильных законов деятельность избирательных комиссий стала регламентироваться нормами данных актов. Так, для проведения выборов на местах ГИК формирует временные избирательные органы, которые составляют единую иерархическую систему. Этот порядок идентичен во всех трех законах о выборах. Иерархия же избирательной системы рисует нам следующую схему:

- национальный уровень — Генеральная избирательная комиссия;
- региональный уровень — избирательные комиссии аймаков и столицы;
- местный уровень — избирательные комиссии сомонов (сельских районов) и дүүргов (городских районов);
- низовой уровень — участковые избирательные комиссии.

Система формируется по принципу «сверху-вниз». Генеральная избирательная комиссия является постоянно действующим органом, комиссии аймаков и столицы формируются ГИК на основе предложений от местных хуралов (ст. 16.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» от 30 января 2020 г.), комиссии сомонов и дүүргов (районов) формируются вышестоящими комиссиями аймаков/столицы (ст. 17.1 и 17.2 того же Закона), а участковые комиссии формируются комиссиями сомонов/дүүргов (районов) (ст. 18.1 того же Закона).

Система функционирует по принципу строгого централизма: решения вышестоящей комиссии обязательны для всех нижестоящих

(ст. 14.9 Закона о выборах в ВГХ), что обеспечивает единообразие и правовую определенность на всей территории страны.

Важно подчеркнуть, что несмотря на идентичность организационной структуры, роль Генеральной избирательной комиссии и нижестоящих комиссий различается в зависимости от уровня выборов. Так на национальных выборах (президент и ВГХ) система работает как единый механизм прямого подчинения, ГИК осуществляет полное руководство и контроль, а территориальные комиссии являются ее прямыми исполнителями. Что касается местных выборов, то, как указано в статье 3.3 Закона «О центральном избирательном органе» от 12 января 2006 года, Генеральная избирательная комиссия обеспечивает методическое руководство всего текущего процесса и выступает в роли надзорного органа и верховного арбитра, тогда как операционное управление выборами на своем уровне осуществляет соответствующая территориальная комиссия (аймака, сомона и т.д.) (ст. 14.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)»).

Таким образом, избирательная система Монголии опирается на хорошо структурированный и юридически проработанный институциональный каркас с перечисленными далее ключевыми характеристиками. Во-первых, это централизация и иерархичность, когда во главе системы стоит сильный, независимый и постоянно действующий центральный орган, а функционирование самой системы обеспечивают нижестоящие комиссии. Во-вторых, профессионализм, обеспечиваемый тем, что члены Генеральной избирательной комиссии назначаются на 6 лет, а сотрудники нижестоящих комиссий проходят специальное обучение. В-третьих, политический баланс, при котором механизм формирования ГИК предусматривает участие всех ветвей власти и призван обеспечить ее независимость от сиюминутной политической конъюнктуры. И, в-четвертых, унификация, подразумевающая, что для всех типов выборов используется единая организационная структура, повышающая эффективность и предсказуемость избирательного процесса.

§ 3. Избирательный корпус

Конституция Монголии 1992 года закладывает фундамент для формирования инклюзивного и демократического избирательного корпуса, основанного на принципах всеобщего и равного избирательного права. В свою очередь, отраслевое законодательство детализирует эти принципы, устанавливая конкретные требования и ограничения, а его анализ показывает, что если активное избирательное право является практически универсальным, то пассивное избирательное право представляет собой многоуровневую систему с возрастающими требованиями в зависимости от значимости выборной должности.

Значительные шаги по унификации подходов были достигнуты нормами Закона «О выборах» 2015 года, поэтому для начала обратимся к принципам этого акта, отметив для себя, что избирательный корпус (электорат) — это совокупность всех граждан, обладающих правом голоса. Так, статья 3.1.1 устанавливала, что гражданин, обладающий избирательным правом — это гражданин Монголии, отвечающий критериям: достижение 18 лет, регистрация в реестре граждан и полная дееспособность. Исключались из избирательного корпуса лица, признанные судом недееспособными и отбывающие наказание в виде лишения свободы или ареста.

Законодатель категорически запрещал любую дискриминацию и подчеркивал, что право голоса не зависит от национальности, происхождения, языка, пола, социального статуса, имущественного положения, образования, религии или убеждений, закрепив отдельными нормами право на свободное волеизъявление, право на информацию, обязанность СМИ распространять объективную информацию о выборах, обязанность избиркомов все решения, касающиеся выборов, незамедлительно обнародовать, обязанность кандидатов информировать избирателей о своих программах, право на контроль и защиту своих прав, право на обжалование, право на участие в контроле и другие.

Система регистрации избирателей в Монголии, согласно этому закону, была централизованной и технологичной. Так, списки избирателей формировались не на участках «с нуля», а на основе единой государственной базы данных граждан — Единого государственного реестра. Закон предусматривал регистрацию граждан с использованием уникальных биометрических данных (отпечатков пальцев), биометрическую идентификацию, что давало возможность на избирательном участке избирателю быть идентифицированным именно по отпечатку пальца. Небезынтересной была норма, устанавливающая, что за 60 дней до выборов замораживается регистрация смены места жительства, это защищало состав электората в конкретном округе от искусственного изменения накануне выборов. Перечисленные положения сохранились и в действующем избирательном законодательстве.

Закон отдельно регулировал участие в голосовании граждан, находящихся за границей. Так, граждане за рубежом могли голосовать только на очередных выборах президента и не участвовали в парламентских и местных выборах, что, вероятно, было связано с логистическими сложностями и привязкой этих выборов к конкретным округам. Для голосования за границей избиратель должен был проявить инициативу — лично или по почте/факсу зарегистрироваться в диппредставительстве, что отличалось от автоматической регистрации внутри страны.

Таким образом, согласно Закону 2015 года, формировался образ современного электората, где каждый голос был защищен не только декларативными нормами, но и конкретными технологическими и юридическими механизмами. Это отражает стремление Монголии построить избирательную систему, основанную на доверии, точности и верховенстве права. Рассмотрим далее, как эти принципы реализуются в нормах профильных законов, которые в отдельных вопросах дифференцировали позицию законодателя в отношении избирательного корпуса.

Так, в отношении лиц, обладающих активным избирательным правом, существенных изменений не произошло — в данном

контексте право голоса является наиболее универсальным и защищенным правом в избирательной системе Монголии. Конституционный принцип 18-летия идентично воспроизведен во всех трех профильных законах: в статье 5.1 Закона о выборах в ВГХ, в статье 5.1 Закона о выборах Президента и в статье 5.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)». Равным образом круг лиц, лишенных активного избирательного права, минимален и соответствует норме, указанной нами выше в Законе «О выборах» 2015 года и сохраненной во всех трех профильных законах (например, статья 5.5 Закона о выборах в ВГХ).

Ключевое отличие, на котором стоит заострить внимание — это ценз оседлости на местных выборах, фактически это единственное, но фундаментальное различие в активном избирательном праве. Так, статья 5.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» гласит, что правом голоса на выборах в хурал аймака, сомона или дүүрга обладает только гражданин, постоянно проживающий на территории данной административно-территориальной единицы. Этот ценз оседлости является сутью местного самоуправления: органы власти формируются членами местного сообщества. На национальных выборах (президента и ВГХ) такого требования нет — гражданин, где бы он ни находился (включая пребывание за рубежом), голосует как гражданин всей страны.

Что касается пассивного избирательного права, то здесь уже требования к кандидатам представляют собой дифференцированную систему, где барьеры для входа в политику возрастают с уровнем власти.

Так, в отношении кандидата в депутаты ВГХ часть 3 статьи 21 конституции устанавливает минимальный возраст — 25 лет, тогда как статья 29.3 Закона о выборах в ВГХ дополняет это требованиями отсутствия задолженности по налогам, просроченных долгов по кредитам, подтвержденных решением суда и судимости за коррупционные или должностные преступления.

К кандидату на должность Президента Монголии частью 2 статьи 30 Основного закона устанавливается исчерпывающий перечень требований: быть гражданином Монголии по рождению (монг. уугуул иргэн), достичь возраста 50 лет, постоянно проживать на родине не менее 5 последних лет перед выборами. А статья 26.2 Закона о выборах Президента дублирует эти нормы и добавляет те же требования «целостности», что и для кандидатов в ВГХ (отсутствие долгов и судимостей).

Что касается кандидатов в представители местных хуралов, то требования к ним минимально возможные, что направлено на поощрение широкого участия в местном самоуправлении. Так, конституция не устанавливает возрастного ценза, оставляя это на усмотрение законодателя, в то время как статья 3.1.2 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» устанавливает минимальный возраст — 18 лет, что дает возможность любому гражданину, имеющему право голоса, быть избранным в местный хурал. При этом общие требования по отсутствию долгов и судимостей также применяются и на данном уровне избирательной системы.

В итоге анализ конституционного и отраслевого законодательства показывает, что избирательный корпус Монголии построен на двух ключевых принципах: во-первых, это инклюзивность активного права, при котором право голоса является максимально широким и универсальным, что обеспечивает массовое участие граждан в демократических процессах, а единственное логичное ограничение — ценз оседлости на местных выборах; во-вторых, это дифференциация пассивного права, при которой право быть избранным является многоуровневым, требования к кандидатам значительно ужесточаются по мере повышения уровня власти, отражая стремление законодателя обеспечить, чтобы на высших государственных должностях находились лица, обладающие необходимым жизненным опытом (возрастной ценз), связью со страной (ценз оседлости) и моральными качествами (требования целостности).

§ 4. Финансирование избирательных кампаний

Закон Монголии «О выборах» 2015 года различал два вида финансовых отношений в ходе избирательного процесса.

Первый — финансовая составляющая государственного участия по организации выборов, которая регулировалась нормами главы 6 «Экономические основы организации выборов». Централизованное государственное финансирование предусматривалось в отношении всех ключевых расходов — от печати бюллетеней и заработной платы членам избирательных комиссий до охраны и закупки КОИБов (ст. 38). Государство ответственно подходило к детализации расходов, закладывая в бюджеты органов регистрации и полиции средства на их специализированные задачи. При этом закон обязывал госучреждения безвозмездно предоставлять помещения и транспорт, а Генеральная избирательная комиссия наделялась правом мобилизовать транспорт у госкомпаний.

Второй — негосударственные финансовые потоки избирательного процесса, которые регулировала глава 7 «Финансирование избирательный кампаний». Так, основным источником средств указывались пожертвования от граждан в размере до 3 000 000 тугриков и от юридических лиц в размере до 15 000 000 тугриков, а также собственные средства партии и кандидата[77]. Статья 52 категорически запрещала принимать пожертвования от иностранных государств, иностранных граждан, компаний с государственным участием, религиозных и неправительственных организаций, а также от компаний, существующих менее 1 года, устанавливая строгую систему отчетности перед органами Государственного аудита. Все деньги должны были проходить через единый, специально открытый банковский счет, что делало финансовые потоки прозрачными и контролируемыми. Партиям и кандидатам запрещалось также использовать кредиты для кампаний, принимать помощь «натурой» (т.е. предоставление помещений, услуг и т.п., поскольку все это было необходимо

[77] По состоянию на 3 сентября 2025 г. 1 MNT (₮) = 0,02242 RUB и 1 RUB (руб.) = 44,60 MNT.

оценивать и оформлять договором для предотвращения обхода лимитов), однако волонтерский труд, не считаясь пожертвованием, не предусматривал ограничений в своем использовании. Кандидатам и партиям было запрещено включать в программу прямые денежные выплаты и раздачу благ, списание долгов и кредитов, а также обещания трудоустройства — то есть, прямой запрет на популизм и покупку голосов через обещания. Важнейшим механизмом для выравнивания возможностей участников значились предельные суммы расходов, устанавливаемые органами Государственного аудита, туда же после избирательных комиссий направлялись отчеты о расходах. Органы Государственного аудита обязаны были обнародовать результаты проверки, а также имена крупных доноров.

Таким образом, на данном историческом этапе законодательство Монголии о финансировании выборов, с одной стороны, предусматривало полное государственное обеспечение самого процесса выборов, чтобы гарантировать его независимость и бесперебойность. С другой стороны, финансирование кампаний кандидатов и партий подвергалось жесткому регулированию, включая механизм государственного финансирования партий, преодолевших однопроцентный барьер на выборах, и строгие лимиты на пожертвования и общие расходы, чтобы обеспечить прозрачность, равенство возможностей и предотвратить коррупцию.

С принятием профильных законов законодатель остался на прежней позиции о разрешенных источниках финансирования избирательных кампаний: допустимы собственные средства политической партии/коалиции или кандидата и пожертвования (монг. хандив) от граждан и юридических лиц Монголии. Любые другие источники финансирования категорически запрещены.

Сохранилась норма о предельном размере расходов в качестве важного инструмента выравнивания стартовых возможностей кандидатов и предотвращения «гонки кошельков», в соответствии с которой для каждой избирательной кампании устанавливается официальный потолок — максимальная сумма, которую кандидат или партия могут потратить. Предельный размер расходов по-прежнему

определяется Государственным аудиторским органом Монголии (монг. Төрийн аудитын дээд байгууллага): так, Центральный аппарат Государственного аудиторского органа устанавливает единые лимиты для партий и кандидатов на национальных выборах (ст. 50.1 Закона о выборах в ВГХ и статья 45.1 Закона о выборах Президента), а предельный размер для каждого избирательного округа на местном уровне определяется территориальным (аймачным или столичным) подразделением Государственного аудиторского органа (ст. 49.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)»).

Сохранен принцип единого счета: для обеспечения полной прозрачности все финансовые операции кампании должны проходить через один контролируемый канал. Использование любых других счетов или наличных расчетов (за исключением мелких трат) для ведения кампании запрещено, а банки обязаны предоставлять информацию о движении по этим счетам в Государственный аудиторский орган.

Законодатель установил строгие запреты на пожертвования от определенных категорий лиц и организаций с целью защиты национального суверенитета и предотвращения скрытого влияния: так, категорически запрещено принимать пожертвования от иностранных государств, организаций и граждан, международных организаций, компаний с иностранным участием, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, административных и религиозных организаций, а также анонимных источников, любые средства, поступившие от них, подлежат немедленному возврату или, если это невозможно, перечислению в государственный бюджет.

По окончании выборов все участники обязаны предоставить подробный финансовый отчет, который проверяется и публикуется: партии и кандидаты подают свои финансовые отчеты в Государственный аудиторский орган в установленные законом сроки — например, в течение 45 дней после дня выборов согласно статье 56.3 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)». Проводится проверка (аудит) отчетов на предмет соответствия закону, соблюдения

лимитов и целевого использования средств, по итогам которой публикуется сводный отчет на официальном сайте аудиторского органа, чтобы информация о том, кто и сколько потратил на выборы, стала достоянием общественности.

Таким образом, современное законодательство Монголии о финансировании выборов представляет собой продуманную, комплексную и высокотранспарентную систему, позволяющую делать выборы максимально прозрачными и объективными с финансовой точки зрения.

§ 5. Информационное освещение выборов и агитация

Ключевые аспекты процесса освещения выборов были заложены в Законе «О выборах» 2015 года и сохранились в текущем отраслевом избирательном законодательстве. Так, законодатель рассматривал процесс освещения выборов как двуединую задачу. Во-первых, по объективному информированию, то есть, предоставлению избирателям нейтральной, сбалансированной информации о ходе выборов. Во-вторых, по обеспечению законной предвыборной агитации, то есть, предоставлению участникам выборов равных возможностей для донесения своих идей до электората через СМИ на платной и бесплатной основе, четко разделяя эти два понятия и устанавливая для каждой из этих задач свои правила.

Что касается объективного информирования вне периода агитации, то его можно назвать базовым принципом, на котором строится доверие к избирательному процессу. В соответствии с ним средства массовой информации, их сотрудники и должностные лица обязаны распространять объективную информацию о ходе выборов. Это законодательная норма и она налагает на все СМИ — государственные и частные — прямую обязанность предоставлять избирателям непредвзятую информацию: закон запрещает под видом информирования (например, новостного сюжета) проводить агитацию. Более того, законодательство устанавливает полный запрет на проведение и обнародование результатов опросов общественного

мнения в год проведения парламентских выборов, что является одной из строгих мер по предотвращению манипуляций общественным мнением. При этом детально регулируется, как участники выборов могут использовать СМИ для агитации.

Как форма агитации в СМИ устанавливалось использование агитационных передач на радио/телевидении и веб-сайтах на платной и бесплатной основе. Бесплатное эфирное время отводилось на общественном ТВ и радио, тогда как платное эфирное время — в коммерческих СМИ с установлением ограничения общего времени агитации не более чем 60 минутами в сутки. При этом один кандидат или партия не могли выкупать более 25 процентов (15 мин) от всего платного времени, а цена на агитацию не должна была превышать среднюю коммерческую цену за последние 6 месяцев. Предусматривалась обязательная маркировка — то есть, источник заказа, когда в телепередачах это правило распространяется на всю продолжительность эфирного времени, отведенного на агитационный материал, а в радиопередачах наименование заказчика должно было быть озвучено в начале и в конце агитации.

Отдельно законодатель оговаривал, что политические дебаты не считались агитацией и в них должны участвовать представители не одной, а нескольких партий или кандидатов, запрещая тем самым монодебаты, где кандидат мог бы выступать без оппонентов, что, по сути, является скрытой агитацией.

Что касается СМИ, то предусматривалась обязательная регистрация для участия в агитации, когда СМИ, желающие размещать предвыборную агитацию, должны были заранее уведомить об этом избирательную комиссию и предоставить свои тарифы и сетку вещания, а те, кто этого не сделал, лишались права размещать агитацию, иначе им грозил ряд крупных санкций, вплоть до приостановки действия лицензии СМИ.

Таким образом, со временем система информационного сопровождения выборов в Монголии стала характеризоваться высоким уровнем государственной регуляции, направленной на обеспечение равного доступа всех участников к избирателям через СМИ

и защиту избирателей от незаконных методов агитации, дезинформации и манипуляций.

Нынешнее отраслевое законодательство сохраняет строго определенный период, в течение которого разрешена предвыборная агитация. Так, агитационная кампания начинается со дня официальной регистрации кандидата и получения им удостоверения и заканчивается ровно за 24 часа до дня голосования. Это означает наличие так называемого «дня тишины», когда любая агитация запрещена, чтобы дать избирателю возможность принять взвешенное решение. Продолжительность самого агитационного периода законодательно ограничена и является достаточно короткой (17 календарных дней для парламентских выборов), что направлено на снижение финансовых затрат и выравнивание возможностей участников.

Законодатель проводит четкое различие между общественными и частными вещателями, налагая на них разные, но направленные на равенство обязательства: так, общественные (национальные) теле- и радиоканалы обязаны предоставлять кандидатам и партиям бесплатное эфирное время на абсолютно равных условиях, а график и продолжительность эфирного времени распределяются уполномоченным государственным органом — Комиссией по регулированию коммуникаций (монг. Харилцаа холбооны зохицуулах хороо), на основе жеребьевки, чтобы исключить предвзятость. Частные теле- и радиоканалы могут предоставлять платное эфирное время, но должны обеспечить равные условия и единые тарифы для всех участников, когда вещатели обязуются заранее опубликовать свои тарифы и не имеют права предоставлять скидки или скрытые преимущества одним кандидатам в ущерб другим. Отметим также, что монгольское законодательство является одним из самых передовых в части попыток регулирования предвыборной агитации в Интернете. Все веб-сайты и страницы в социальных сетях, которые планируется использовать для официальной агитации, должны быть предварительно зарегистрированы в соответствующей избирательной комиссии, а использование незарегистрированных ресурсов для агитации запрещено, равно как

запрещается использование фейковых или анонимных аккаунтов для ведения агитации или распространения информации о кандидатах. Законодатель также устанавливает, что агитационные материалы в интернете должны публиковаться в режиме, не позволяющем оставлять комментарии, предотвращая тем самым создание «фабрик троллей», разжигающих ненависть и распространяющих дезинформацию в комментариях под агитационными постами.

Законодатель установил исчерпывающий перечень действий, которые идентичны в трех отраслевых законах и расцениваются как незаконная агитация, влекут за собой серьезную ответственность, вплоть до снятия кандидата с выборов: раздача денег, подарков, оказание услуг бесплатно или по льготным ценам; клевета, публикация заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство кандидата; агитация с использованием государственной или муниципальной собственности, вовлечение госслужащих в кампанию в рабочее время; а также угрозы и давление на избирателей.

Контроль за информационным пространством осуществляет не только Генеральная избирательная комиссия, но и другие специализированные органы, что создает многоуровневую систему надзора. Так, Комиссия по регулированию коммуникаций контролирует теле- и радиовещателей, распределяет эфирное время, может приостанавливать действие лицензий за нарушения, полиция и судебные органы расследуют факты распространения клеветы и других правонарушений и выносят по ним судебные решения и приговоры (о них — в соответствующем разделе ниже по тексту).

В результате этих законодательных и правоприменительных шагов система информационного сопровождения выборов в Монголии является высокорегламентированной и патерналистской. Законодатель не стал полагаться на саморегуляцию медиарынка, а устанавливает жесткие правила игры, направленные на защиту избирателя и обеспечение равенства, создавая стерильное и справедливое информационное поле, что, с одной стороны, защищает демократический процесс, а с другой — налагает значительные ограничения на свободу слова в агитационный период.

§ 6. Ход голосования и подведение итогов

Процедуры голосования и подведения итогов являются лакмусовой бумажкой для любой избирательной системы, определяя уровень доверия общества к результатам выборов. В связи с этим справедливым будет утверждение о том, что Монголия приняла эффективную законодательную базу и внедрила передовую, технологически оснащенную, но в то же время многоуровневую систему контроля, которая сочетает автоматизированный подсчет голосов с обязательным ручным пересчетом. Законодательство также предусматривает четкую и иерархическую систему обжалования, в которой ключевую роль играет Конституционный цэц, что подчеркивает высочайшую значимость избирательного процесса для государственной стабильности.

Процесс голосования стандартизирован и обкатан выборными событиями на различных уровнях, поэтому процедура в день голосования унифицирована для всех типов выборов и направлена на обеспечение тайны волеизъявления и предотвращение фальсификаций.

Прибыв на участок, гражданин предъявляет удостоверение личности. Его данные проверяются по электронной базе данных избирателей, а личность верифицируется с помощью сканера отпечатков пальцев (где это технически возможно), что исключает возможность двойного голосования. После успешной идентификации избиратель получает бюллетень, расписывается в списке и проходит в специальную кабину для тайного голосования, где делает свой выбор. Заполненный бюллетень опускается в автоматическую считывающую урну (монг. санал тоолох төхөөрөмж), применяемую в рамках Государственной автоматизированной системы голосования с 2012 года. Устройство для голосования немедленно сканирует бюллетень, распознает отметки и сохраняет результат в своей электронной памяти.

Подсчет голосов и подведение итогов представляют собой двухконтурную систему верификации. Сначала следует первичный

автоматизированный подсчет. Сразу после закрытия участков в 22:00 автоматическая урна мгновенно распечатывает протокол с результатами голосования на данном участке. Эти данные по защищенным каналам связи немедленно передаются в вышестоящие комиссии, вплоть до Генеральной избирательной комиссии, формируя предварительную картину итогов по всей стране. Далее следует обязательный ручной контрольный пересчет (монг. хяналтын тоолого), чтобы верифицировать точность машин и исключить любые сомнения в их надежности. Так, после автоматического подсчета избирательная комиссия вскрывает ящики для голосования и вручную пересчитывает все бюллетени в присутствии национальных (от партий, кандидатов и общественных организаций) и, при наличии, международных (например, миссия БДИПЧ ОБСЕ) наблюдателей, результаты которого сравниваются с протоколом, выданным машиной. В случае расхождений приоритет отдается результатам ручного пересчета. При этом законодатель допускает отступление от этого правила на местном уровне, когда для экономии времени может проводиться пересчет на 50 процентов случайно выбранных участков.

Итоговые протоколы с участков (проверенные ручным пересчетом) передаются вверх по иерархии комиссий. Правом объявить окончательные итоги выборов и назвать имена избранных кандидатов обладает Генеральная избирательная комиссия на основании всех проверенных протоколов.

В случае возникновения избирательных споров законодатель предусмотрел четкую иерархию для их разрешения, разделяя споры по существу и по уровню выборов. Так, жалобы на процедурные нарушения, действия или бездействие нижестоящих комиссий (например, отказ в регистрации, нарушение правил агитации) рассматриваются по иерархии в вышестоящей комиссии, а затем могут быть обжалованы в суде по административным делам. Однако, споры, касающиеся окончательных итогов выборов, то есть, решения Генеральной избирательной комиссии о признании кандидатов избранными, находятся в исключительной юрисдикции

Конституционного цэца Монголии, подчеркивая тем самым, что такие споры носят не административный, а конституционно-правовой характер, так как затрагивают формирование высших органов государственной власти. Споры об итогах местных выборов рассматриваются судами по административным делам. Важным элементом легитимности выборов в Великий государственный хурал является установленный законодательством порог явки. В соответствии с Законом о выборах в ВГХ, для признания выборов состоявшимися в них должно принять участие не менее 50 процентов избирателей, внесенных в списки.

Таким образом, система голосования и подведения итогов в Монголии представляет собой продуманный гибрид технологии и традиционного контроля, где эффективность и скорость обеспечиваются автоматизированными урнами, которые дают быстрые предварительные результаты, а доверие и легитимность подкрепляются обязательным ручным пересчетом, который верифицирует работу техники. В свою очередь правовая защита гарантируется многоуровневой системой обжалования, в которой споры об итогах национальных выборов выведены на высший, конституционный уровень. Поэтому можно утверждать, что подобная модель демонстрирует стремление законодателя создать систему, которая была бы не только быстрой и современной, но и максимально надежной и пользующейся доверием общества.

§ 7. Ответственность за нарушения электорального законодательства

Один из самых важных аспектов любого избирательного процесса — это не просто декларация норм — установок и запретов, а система выявления, классификации и наказания за нарушения электорального законодательства. В Монголии создана многоуровневая и всеобъемлющая система ответственности, которая охватывает всех участников выборов — от избирателей до кандидатов и избирательных комиссий. Ее главной особенностью является

централизованный, отсылочный характер: сами законы о выборах, как правило, не содержат конкретных санкций, а устанавливают составы правонарушений и отсылают к Уголовному кодексу (УК), Закону «О правонарушениях» и законодательству о государственной службе. Такой подход укрепил Закон «О выборах» 2015 года, заложивший надежный фундамент для данной системы, детализированный как в отраслевом избирательном, так и в уголовном и административном законодательстве Монголии.

Добавим к этому, что законодатель подошел к вопросу о юридической ответственности комплексно, выделив несколько уровней нарушений и соответствующие им виды ответственности. Их можно условно разделить на несколько групп. Во-первых, это нарушения основных принципов выборов, к числу которых относятся принуждение и создание препятствий для осуществления избирательного процесса, нарушение тайны голосования, ограничение избирательных прав и тому подобное. Во-вторых, это финансовые нарушения, как, например, превышение лимитов расходов, использование «теневых» денег, принятие запрещенных пожертвований, использование заемных средств, непредоставление финансового отчета и другое. В-третьих, это нарушения правил агитации, а именно прямой и косвенный подкуп избирателей, распространение клеветы и ложной информации, агитация в запрещенное время, использование административного ресурса и прочее. И, наконец, в-четвертых, это процедурные нарушения со стороны организаторов, среди которых отказ должностного лица комиссии подписывать решение, нарушение порядка составления списков избирателей или подсчета голосов, незаконный отказ в регистрации кандидата или, наоборот, регистрация с нарушениями.

После принятия профильных законов о выборах каждый из них стал использовать идентичную юридическую конструкцию для установления соответствующей правонарушению ответственности. Профильные законы о выборах определяют, какие действия являются незаконными, но сами санкции (штрафы, лишение свободы, дисквалификация) содержатся в других кодифицированных актах.

Например, статья 79.1 Закона о выборах Президента устанавливает: «Лицо, нарушившее законодательство о выборах Президента Монголии, если деяние не влечет за собой уголовной ответственности, несет ответственность, предусмотренную Законом о правонарушениях или Законом о государственной службе». Аналогичную отсылочную норму содержит Закон о выборах в ВГХ и Закон «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)», в итоге подобный подход обеспечивает единство правовой системы и гарантирует, что ответственность за однотипные правонарушения (например, подкуп) будет одинаковой, независимо от того, на каком уровне выборов они совершены.

Переходя к отраслевому делению, рассмотрим, прежде всего, конституционную ответственность, которую также можно назвать электоральной. Это уникальный вид ответственности, применяемый только в рамках избирательного процесса и имеющий самые серьезные политические последствия, прежде всего, для кандидата, но не только. Поскольку этот вид юридической ответственности касается избирательного права как одного из конституционных прав, то он же, в отличие от других видов ответственности, о которых речь пойдет ниже, устанавливает перечень санкций. Во-первых, это снятие кандидата с выборов, например, за принятие запрещенного законом пожертвования. Во-вторых, это аннулирование итогов голосования на участке, если нарушения, например, голосование в неустановленном месте, утеря ящика для голосования и тому подобное, были настолько серьезными, что повлияли на результат. В-третьих, это недопуск партии к следующим выборам, например, за непредоставление финансового отчета. Законодательство предусматривает широкий круг субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности, например, средства массовой информации — за нарушение правил агитации и предоставление неравных условий. Избирательные комиссии в данном случае выступают как ключевой государственный орган, принимающий меры для привлечения нарушителя к ответственности: они принимают жалобы, могут выносить предупреждения и, главное, инициировать процедуру

снятия кандидата с выборов, обращаясь в суд. Среди таковых можно назвать и Государственный аудиторский орган, чьи заключения о финансовых нарушениях являются основанием для дальнейших санкций. Данный вид юридической ответственности представляется мало разработанным в научной сфере и требует дальнейшего изучения.

Далее рассмотрим административную ответственность, которая подразделяется на дисциплинарную ответственность для государственных служащих и юридическую ответственность за те правонарушения, которые, например, в российском законодательстве присутствуют как административные. Разберемся с каждым из этих видов более детально.

Что касается дисциплинарной ответственности государственных служащих, то государственный служащий, нарушивший законодательство о выборах, привлекается к дисциплинарной ответственности, предусмотренной Законом о государственной службе. Так, если чиновник или член избиркома нарушил закон, его могут уволить, то есть расторгнуть с ним служебный контракт: например, за создание препятствий избирателям или саботаж работы комиссии предусмотрено увольнение без права занимать государственные должности в течение определенного срока.

Что касается юридической ответственности за административные правонарушения, то это самый распространенный вид ответственности и наказания, а основным видом санкции в этом случае выступает денежный штраф. Правовой основой данного вида ответственности выступает Закон Монголии «О правонарушениях» от 11 мая 2017 года, являющийся кодифицированным актом, устанавливающим административную ответственность за деяния, которые не влекут за собой уголовного наказания. В контексте изучения нами избирательной системы Монголии отметим, что он играет роль основного инструмента правоприменения, обеспечивая соблюдение многочисленных процедурных правил и запретов, установленных в профильных законах о выборах. Ответственность носит преимущественно

имущественный характер в виде штрафов, но их размеры могут быть весьма значительными, что создает мощный сдерживающий эффект.

Важной особенностью этой части монгольского законодательства является систематизация электоральных правонарушений. Все основные составы правонарушений, связанных с выборами, собраны в одной специальной статье, которая представляет собой детальный перечень практически всех возможных нарушений — статье 17.1 «Нарушение законодательства о выборах» в главе 17 «Правонарушения против политических прав и свобод». Поскольку эта статья чрезвычайно объемна, для ясности разделим правонарушения на четыре группы.

Во-первых, это нарушения, подрывающие достоверность результатов выборов: сюда относятся как прямое искажение информации, например, умышленное распространение неверных данных о предварительных итогах (ст. 17.1.1), так и процедурные нарушения, такие как несоблюдение установленного порядка подсчета голосов и подведения итогов (ст. 17.1.28), если это не содержит признаков уголовного преступления.

Во-вторых, это нарушения правил предвыборной агитации:

– размещение агитационных материалов в запрещенных местах;

– превышение установленных лимитов на печатную продукцию (ст. 17.1.11, 17.1.12);

– проведение агитации в СМИ без соответствующей отметки;

– использование незарегистрированных сайтов или фейковых аккаунтов в социальных сетях;

– агитация с нарушением правил (например, без отключения комментариев) (ст. 17.1.13);

– распространение ложной информации о кандидате или партии, если это не влечет уголовной ответственности (ст. 17.1.7);

– организация запрещенных мероприятий (например, раздача подарков, организация банкетов, лотерей) с целью привлечения голосов избирателей (ст. 17.1.16).

В-третьих, это нарушения правил финансирования:

– расходование средств сверх установленного Государственным аудиторским органом предела (ст. 17.1.21);

– получение пожертвований из запрещенных источников (от иностранных граждан, госкомпаний и т.д.) или превышение лимита на пожертвования от одного лица (ст. 17.1.22);

– несвоевременная подача финансового отчета в аудиторский орган (ст. 17.1.25).

В-четвертых, это нарушения в день голосования:

– нахождение на избирательном участке лиц, не имеющих на это права;

– проведение агитации в день голосования;

– попытки проконтролировать волеизъявление избирателя, фотографирование заполненного бюллетеня (ст. 17.1.30).

Закон о правонарушениях устанавливает четкую систему штрафов (ст. 3.4), которые измеряются в единицах (монг. нэгж): одна единица равна 1000 тугриков и градуируется для физических и юридических лиц. Так, для физических лиц штрафы варьируются от 100 единиц (100 000 тугриков) за мелкие нарушения до 20 000 единиц (20 000 000 тугриков) за серьезные проступки, такие как организация подкупа, а для юридических лиц (партии, СМИ и т.д.) штрафы гораздо выше — от 1000 единиц (1 000 000 тугриков) до 200 000 единиц (200 000 000 тугриков). Отметим, что для монгольского социума размеры штрафов, особенно для юридических лиц, являются весьма существенными и могут оказать серьезное влияние на бюджет партии или СМИ, что делает их мощным сдерживающим фактором.

Система правоприменения децентрализована и зависит от характера нарушения. Так, избирательные комиссии фиксируют нарушения в ходе кампании и дня голосования, составляют протоколы. Полиция расследует большинство правонарушений на основании заявлений граждан, наблюдателей или обращений комиссий и передает дела в суд, который является основным органом, рассматривающим дела о правонарушениях и выносящим окончательное решение о наложении штрафа.

Таким образом, Закон «О правонарушениях» является ключевым рабочим инструментом для поддержания правопорядка в ходе избирательных кампаний в Монголии. Он охватывает объемный пласт нарушений, которые не являются уголовно наказуемыми, но могут серьезно исказить результаты выборов, а статья 17.1 представляет собой подробнейший свод правил, который не оставляет сомнений в том, какие действия являются незаконными.

Наконец, самой жесткой среди видов юридической ответственности является уголовная, предусмотренная в Уголовном кодексе Монголии (принят 3 декабря 2015 г., вступил в силу 1 июля 2017 г.). В отличие от административной ответственности за процедурные нарушения уголовная ответственность наступает за наиболее общественно опасные деяния, подрывающие основы демократии и легитимность власти. Ключевые составы этих преступлений сосредоточены в пяти статьях главы 14 Особенной части УК «Преступления против личных и политических прав и свобод человека». Разберем каждую из них в отдельности.

Статья 14.5 дословно переводится как «Воспрепятствование осуществлению гражданином избирательных прав и работе избирательной комиссии» и криминализует прямое вмешательство в процесс волеизъявления, где объектом посягательства является само право гражданина голосовать и работа уполномоченных органов, а наказуемыми действиями являются применение насилия или угроз с целью помешать гражданину проголосовать и незаконное воспрепятствование законной деятельности избирательной комиссии. За данное преступление предусмотрены относительно мягкие виды наказания: штраф, ограничение права на передвижение на срок от 1 до 12 месяцев или лишение свободы на тот же срок.

Статья 14.6 дословно переводится как «Подача лишнего голоса на выборах и референдуме» и направлена на борьбу с так называемыми «каруселями» и голосованием по поддельным документам, когда преступлениями признаются голосование одним лицом два и более раз, голосование за другого человека и использование поддельных документов для голосования. Наказание идентично

статье 14.5, что указывает на схожую степень общественной опасности этих деяний в глазах законодателя.

Статья 14.7 дословно переводится как «Незаконное влияние на выборы и референдум, неверное подведение итогов голосования», являясь одной из самых главных и наиболее суровых статей, направленных против самых грубых нарушений, искажающих реальное волеизъявление граждан. Часть 1 данной статьи криминализует широкий спектр действий, в числе которых предоставление избирателям денег, товаров, услуг или иных материальных благ с целью склонить их к голосованию; угрозы, принуждение к голосованию; а также подделка подписей, избирательных бюллетеней, протоколов комиссий, уничтожение или сокрытие избирательных документов, незаконное вмешательство в работу автоматизированных систем подсчета голосов. Санкция предусматривает лишение свободы на срок от 1 года до 5 лет. Часть 2 устанавливает значительно более суровое наказание, если преступление совершено должностным лицом с использованием служебного положения или организованной группой. В этом случае предусмотрено ужесточение наказания в виде лишения свободы на срок от 5 до 12 лет.

Статья 14.8 дословно переводится как «Распространение заведомо ложной информации во время выборов», а состав преступления включает публичное распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию кандидата, политической партии с целью повлиять на исход выборов. Санкция зависит от последствий: если деяние причинило значительный ущерб, наказание варьируется от штрафа до лишения свободы на срок до 1 года.

Статья 14.9 дословно переводится как «Организация сговора для незаконного проведения выборов» и нацелена на организаторов электоральных преступлений. Состав преступления включает создание, руководство или участие в деятельности организованной группы с целью совершения преступлений, предусмотренных статьями 14.5–14.7, которые наказываются лишением свободы на срок от 2 до 8 лет.

Таким образом, Уголовный кодекс Монголии обеспечивает комплексную и эшелонированную защиту избирательной системы, устанавливая ответственность за широкий спектр посягательств. При этом наказания четко разделены по степени общественной опасности — от относительно мягких за индивидуальные процедурные нарушения до очень суровых (до 12 лет лишения свободы) за организованную фальсификацию и подкуп. Отметим, что законодатель справедливо считает наиболее опасными преступления, совершенные должностными лицами и организованными группами, устанавливая для них максимальные санкции. Также интерес вызывает наличие отдельной статьи, криминализующей «черный пиар», что свидетельствует о понимании законодателем важности честной информационной борьбы. В целом, уголовно-правовые механизмы являются мощным сдерживающим фактором и служат надежной основой для обеспечения законности и легитимности выборов в Монголии.

Глава III. Институциональные основы избирательного процесса в современной Монголии и их правовое обеспечение и регулирование

§ 1. Великий государственный хурал как институт высшей представительной/законодательной власти Внешней Монголии/МНР/Монголии — Монгол Улс: статус и порядок формирования

Переходя к характеристике институтов, формирующихся по выборному принципу и влияющих на институциональный дизайн избирательной системы, следует начать, прежде всего, с главного представительного органа — Великого государственного хурала.

Представительная форма осуществления государственной власти как один из ключевых институтов в истории современной Монголии играла важнейшую роль. Во-первых, это было связано

с древней традицией решения особо значимых вопросов на съездах знати — курултаях, на одном из которых верховную власть получил Чингисхан. Его потомки, не наследуя статус Великого хана, регулярно проходили процедуру легитимации посредством собрания представителей родов и племен — Великих Курултаев (Их Хуралдай), собиравших отпрысков «золотого рода» и высшую знать. На них обычно обсуждались военные вопросы, назначение высших должностных лиц, международные соглашения, текущие внутренние и внешние вопросы и так далее. Институт курултаев играл важную роль в возведении на престол Великого хана, помощи ему в управлении огромной империей и предотвращении узурпации высшей власти. Однако именно борьба за этот институт стала катализатором распада великой державы. Так, Хубилай, созвав собственный курултай и тем самым нарушив традиционный порядок, спровоцировал гражданскую войну. Несмотря на итоговую военную победу и формальное удержание титула Великого хана, его власть уже не была безоговорочно признана всеми чингисидами, что ускорило процесс дезинтеграции единой империи.

Во-вторых, уникальным примером трансформации традиций стал приход к власти Богдо-гэгэна VIII. Он получил титул Великого хана на собрании светских и духовных феодалов в 1911 году, не будучи прямым потомком Чингисхана. Его легитимность основывалась не столько на светском праве происхождения, сколько на его высочайшем духовном авторитете как главы буддийской сангхи Монголии и живого воплощения (хубилгана) Джабцзундамба-хутухты. Именно этот теократический характер власти стал опорой нового государства как в глазах подданных, так и на международной арене. Поэтому 12 апреля 1914 года началась новая веха в истории монгольского представительства, когда был учрежден двухпалатный совещательный орган — Великий Хурулдан, или Великий государственный хурал. Его верхняя палата образовывалась высшими светскими и духовными руководителями и обладала законотворческими полномочиями, в то время как нижняя — формировалась за счет чиновничества и администраций низового уровня.

Однако это не был орган, ограничивающий полномочия хана, который стал полноправным хозяином Халхи в номинальных границах договорной автономии.

С ликвидацией автономии в 1919 году деятельность Великого Хурулдана фактически прекратилась, и к этой форме осуществления государственной власти страна возвращается лишь после смерти Богдо-хана.

В октябре 1921 года начал работу временный Народный хурал — совещательный орган при Народном правительстве. В его состав входили министры и их заместители, представители аратов и ламаистского духовенства, князья. Довольно широкий спектр социальных слоев, представленных в Хурале, объясняется переходным периодом и необходимостью наличия консенсуса на данном этапе между главными политическими акторами.

С принятием Народным правительством упомянутого выше Акта о переходе к республиканскому строю (§ 4, гл.1) поднимается вопрос о необходимости принятия конституции, которая должна быть утверждена на заседании высшего представительного органа власти, получившего название Великого народного хурала (ВНХ). Первое заседание ВНХ состоялось 26 ноября 1924 года, и далее подобным заседаниям стали присваиваться порядковые номера по аналогии со съездами РСДРП/РСДРП(б)/РКП(б)/ВКП(б)/КПСС.

Нормами главы 2 Конституции МНР 1924 года были установлены высшие государственные институты страны[78]. Высшим органом государственной власти являлся Великий народный хурал, которому посвящались четыре раздела Основного закона, а также Положения о Великом Народном Хурале Монгольской Народной Республики[79] и о выборах представителей в Великий Народный Хурал Монгольской Народной Республики[80], утвержденные на II сессии Малого Народного Хурала в 1925 году.

---

[78] Монгольское законодательство ... С. 6–10.

[79] Там же. С. 17–19.

[80] Там же. С. 20–26.

Формировавшийся из представителей аймачного и городского населения, а также воинских частей по пропорциональной избирательной системе сроком на 1 год, он включал в себя 95 человек и был уполномочен выступать от имени молодого Монгольского государства, утверждал Конституцию и поправки в нее, определял внутреннюю и внешнюю политику, а также планы развития хозяйства страны, государственный бюджет.

В период между сессиями Великого Хурала верховная власть принадлежала уникальному государственному институту, существовавшему в период с 1924 по 1949 год — Малому народному хуралу в составе 30 человек, а между его сессиями — совместно Призидиуму Хурала в количестве 5 человек и правительству. Малый хурал был уполномочен издавать законы, постановления и распоряжения и контролировать функционирование высших органов правительства. Деятельность его членов, как и членов Великого народного хурала, регламентировалась Положением о правах и обязанностях членов Великого и Малого Народного Хурала[81], утвержденном также в 1925 году.

Но вся полнота власти концентрировалась именно в руках Президиума, действовавшего на основании Положения о Президиуме Малого Народного Хурала 1925 года[82], который между заседаниями Малого хурала, проходящими, как правило, два раза в год, утверждал законы и постановления, имел право на приостановление постановлений правительства, принимал решение об отставке министров и так далее. Лишь в 1951 году эти полномочия вновь вернулись к председателю Великого народного хурала, а в 1990 году перешли к вновь созданному институту Президента Монгольской Народной Республики.

В ракурсе исследуемого вопроса небезынтересен ряд нормативных правовых актов первых годов МНР. Первый из них — Положение о Великом Народном Хурале Монгольской Народной Республики[83],

[81] Там же. С. 27–28.
[82] Там же. С. 29–31.
[83] Там же. С. 17–19.

утвержденное на II сессии Малого Народного Хурала 24-го дня 3-й луны 15-го года монгольского государства (что соответствует 1925 г.). Этот акт является, по сути, первым в истории Монголии регламентом парламента. Он раскрывает, как на практике функционировал высший орган власти, сформированный по итогам выборов. Сессии созывались ежегодно 1-го числа 11-й луны. Продолжительность — 1 месяц, с возможностью продления. Для открытия сессии и начала работы требовалось присутствие более двух третей всех членов (кворум). Это показывает, что легитимности заседаний придавалось большое значение. Великий народный хурал из своей среды избирал Президиум (председателя, вице-председателя и двух секретарей) для руководства текущей работой сессии. Устанавливались специальные процедуры для рассмотрения широкого круга вопросов: так, для «особо важных дел» требовалось согласие двух третей присутствующих на заседании членов, а для «обыкновенных дел» — более половины. Заседания по общему правилу были публичными (доступ разрешен всем). По итогам сессии печатались «особые бюллетени для всеобщего опубликования». Однако для обсуждения секретных вопросов предусматривались закрытые заседания. Данное Положение свидетельствует о быстром освоении монгольской политической элитой базовых принципов парламентаризма: регулярность сессий, кворум, выборное руководство, дифференцированная процедура принятия решений, гласность.

Второй акт — Положение о выборах в Великий Народный Хурал[84], которое, судя по контексту и ссылкам на Конституцию, было принято также в 1925 году. Право избирать и быть избранными предоставлялось всем гражданам обоих полов, достигшим 18-летнего возраста, которые: добывают средства к существованию своим трудом или состоят в Монгольской народно-революционной армии. Избирательных прав были лишены: эксплуататоры («добывающие средства исключительно путем эксплуатации

[84] Там же. С. 20–26.

другого»), торговцы и ростовщики («живущие чужим трудом»), бывшая феодальная и теократическая знать (князья, хутухты, хобилганы), служители культа («посвященные в ламы, которые постоянно проживают в монастырях»), а также душевнобольные и осужденные за корыстные преступления. Выборы в ВНХ были непрямыми. Граждане на местах не избирали делегатов в ВНХ напрямую. Процедура была следующей: население избирало местные хуралы (съезды), хошунные (окружные) хуралы избирали по одному представителю, аймачные (областные) хуралы из числа этих представителей отбирали «подходящих по достоинству» и уже из них выбирали делегатов в Великий народный хурал (ст. 10). Обязанность по составлению списков избирателей (и исключению из них «лишенцев») возлагалась на сомонные (волостные) съезды, а утверждались эти списки вышестоящими хошунными съездами. Это создавало многоуровневый фильтр. Голосование на съездах было тайным, что для того времени являлось прогрессивной нормой. Примечание к статье описывает примитивную, но действенную процедуру: «на полосках бумаги... пишется имя кандидата и затем в закрытом виде передается председателю». Для общего руководства выборами учреждалась Центральная избирательная комиссия[85] из пяти человек, состоящая из членов Президиума Малого хурала и правительства. На местах (в хошунах) создавались избирательные комиссии из трех человек: двух избирали местные съезды, а третьего, «аймачного представителя», назначало аймачное управление, что обеспечивало контроль центра над выборами на местах. Таким образом, сразу же после провозглашения республиканского строя в Монголии были внедрены передовые для Азии того времени демократические институты и процедуры — всеобщее (для трудящихся) избирательное право для мужчин и женщин, тайное голосование, гласность работы парламента, выборные органы власти на всех уровнях. Через механизм лишения прав классово-чуждых элементов и многоступенчатую систему косвенных выборов правящая

[85] Предшественница Генеральной избирательной комиссии Монголии.

Монгольская народно-революционная партия обеспечивала себе полный контроль над формированием всех органов власти, отсекая оппозицию и нелояльные слои населения от участия в политической жизни.

Третий акт — Положение о Президиуме Малого Народного Хурала[86]. Этот акт чрезвычайно важен, так как он описывает работу органа, который в период между сессиями Малого хурала выполнял функции и коллективного главы государства, и высшего законодательного, и контролирующего органа. Положением прямо установлено, что между заседаниями Малого хурала Президиум Малого хурала руководит делами правительства, что четко определяло иерархию и подчиненность исполнительной власти. Президиум имел право командировать своих представителей в различные комиссии (например, бюджетную), контролировать положение дел, требовать доклады, назначать ревизии центральных и местных учреждений. Ключевая норма заключалась в статье 4 и гласила, что «в период между сессиями Малого народного хурала, на основании 4 статьи Основного закона, верховная власть в государстве принадлежит Президиуму Малого Народного Хурала, совместно с Правительством», а при возникновении разногласий между ними вопрос решался на сессии Малого хурала. Эта уникальная формулировка создавала модель совместной верховной власти президиума и правительства, где окончательным арбитром выступал сам Малый хурал. Важная норма для нашего исследования также содержалась в статье 12. Именно Президиум Малого хурала и правительство совместно назначают Центральную избирательную комиссию, демонстрируя, что орган, ответственный за проведение выборов, формировался высшими органами исполнительной и законодательной власти.

Наконец, четвертый акт — это Положение о правах и обязанностях членов Великого и Малого Народного Хурала[87]. Члены Великого

[86] Там же. С. 29–31.
[87] Там же. С. 27–28.

и Малого хуралов не могли быть лишены или ограничены в свободе вследствие подозрения иначе, как с согласия президиумов Великого или Малого хуралов. Для проведения следствия в отношении депутата также требовалось предварительное согласие Президиума. Это фундаментальная гарантия, защищающая депутатов от произвольного преследования со стороны исполнительной власти. Введение депутатского иммунитета с самых первых лет республики свидетельствует о высоком статусе, который придавался представителям народа. Члены обоих хуралов были обязаны посещать все заседания Пленума и его комиссий, тем самым подчеркивалась серьезность депутатского мандата и ответственность за участие в работе законодательных органов. Члены Малого хурала, направляемые в командировки, получали специальный мандат и по возвращении были обязаны представить подробный доклад о своей поездке. Командированные члены Малого хурала имели право совещательного голоса на заседаниях местных хуралов. Члены Малого хурала имели свободный вход во все учреждения и право на получение всех необходимых справок (кроме военных секретов).

Заседавший с 22 июня по 5 июля 1940 года VIII Великий Народный Хурал 30 июня принял новую Конституцию МНР, перевод которой на русский язык отразил все нюансы развития монгольской государственности, пришедшиеся на данный отрезок времени, начиная с момента ее принятия[88] и заканчивая фундаментальными изменениями в феврале 1949 года[89] (в оригинале также публиковалась и была доступна для советского исследователя[90]). Декларация прав трудящегося народа Монголии, принятая еще I Великим Народным Хуралом 26 ноября 1924 года вместе с первой конституцией, теперь вошла в текст нового Основного закона

[88] Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики // Советское государство и право. 1947. № 8. С. 36–50.

[89] Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики. М.: Гос. изд-во юр. лит., 1950. 24 с.

[90] Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор, 1949. 105 с. [на монг. яз.].

в качестве статей 1–9. Новая конституция провозглашала Монголию независимым государством трудящихся (аратов-скотоводов, рабочих и интеллигенции), уничтоживших феодальный и империалистический гнет, обеспечивающих некапиталистический путь развития страны для перехода в дальнейшем к социализму. Принятие нового Основного закона было вызвано объективной необходимостью в правовом закреплении социалистической перспективы страны при доминирующем положении Монгольской народно-революционной партии (МНРП) в общественной и государственной структуре, став своего рода программным документом всей страны.

Высшим органом государственной власти МНР по-прежнему оставался Великий народный хурал, формируемый из делегатов трудящихся городов, аймаков и служащих Народно-революционной армии, избираемых по норме — 1 делегат от 1500 человек населения. Срок созыва Великого народного хурала увеличивался до одного раза в 3 года. В период между созывами высшая власть в 1940–1949 годы принадлежала Малому хуралу, избираемому ВНХ сроком на 3 года — по норме 1 член от 10 000 жителей. Численность Президиума увеличилась до 7 членов, в том числе председателя, заместителя председателя и секретаря.

В феврале 1949 года IX Великим Народным Хуралом в главы III, IV, VI, VII, IX были внесены существенные изменения, которые в значительной мере скорректировали структуру государственной системы страны. Так, норма представительства в ВНХ изменилась с 1500 до 2500. Сам ВНХ стал не созываемым, а избираемым сроком на 3 года постоянно действующим органом государственной власти, работающим сессионно (сессии созывались не реже одного раза в год). Статья 22 новой редакции конституции 1940 года закрепила за этим государственным органом исключительные полномочия в области законодательной власти в стране. Упразднялся институт Малого хурала. Отныне в период между сессиями основные высшие государственные полномочия осуществлял Президиум, который, согласно статье 29 новой редакции конституции 1940 года, получал право толкования законов.

Конституция МНР 1960 года закрепила модель государственного устройства, основанную на доктрине полновластия представительных органов, являвшейся калькой советской системы. Центральное место в этой конструкции занимал ВНХ — институт, в котором парадоксальным образом сочетались черты абсолютного конституционного суверенитета и полного политического подчинения правящей МНРП. Анализ динамики его правового статуса и порядка формирования в период с 1960 по 1990 год позволяет проследить не процесс демократизации, а эволюцию, направленную на оптимизацию и стабилизацию однопартийной системы в условиях зрелого социализма.

Статья 18 конституции 1960 года устанавливала фундаментальный принцип: «Высшим органом государственной власти МНР является Великий Народный Хурал МНР». В отличие от моделей, основанных на разделении властей, данная формулировка означала юридическое слияние всех ветвей власти в одном органе. ВНХ не был просто законодательным органом, он являлся источником легитимности для всей государственной машины. Статья 19 наделяла его исключительной компетенцией, которая включала учредительную власть (только ВНХ мог утверждать и изменять конституцию); высшую формирующую власть — именно этот орган образовывал все другие высшие государственные органы в стране: коллективного главу государства — Президиум ВНХ, высший исполнительный орган — Совет министров, а также избирал Верховный суд и назначал Прокурора МНР; законодательную власть (несмотря на то, что право законодательной инициативы и издания указов делегировалось Президиуму, конечные законодательные решения оставались за ВНХ); высшую контрольную и плановую власть (в полномочия ВНХ входило утверждение народнохозяйственных планов, государственного бюджета и отчетов об их исполнении). Таким образом, конституционная доктрина выстраивала ВНХ как орган с неограниченной юридической компетенцией.

Глава IX «Избирательная система» закрепляла всеобщее (с 18 лет), равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

Эти принципы соответствовали самым передовым демократическим стандартам того времени и были значительным шагом вперед по сравнению с классово-ограничительной конституцией 1924 года. Ключевым фильтровым механизмом была статья 86, регулировавшая право выдвижения кандидатов, предоставляемое организациям МНРП и аффилированным с ней структурам (профсоюзам, союзу молодежи и другим).

Для полноты картины обратимся к важным для нашей темы законам.

Во-первых, к Закону МНР «О депутатах» от 26 декабря 1978 года, который являлся фундаментальным актом, определяющим статус, права, обязанности и гарантии деятельности депутатов всех уровней — от Великого народного хурала до местных хуралов. Данный акт четко определял депутата как полномочного, доверенного представителя народа, который одновременно является членом представительного органа государственной власти. Он уполномочен народом участвовать в осуществлении государственной власти, выражая его волю и интересы. Закон прямо указывал, что священный долг для депутата руководствоваться политикой МНРП, способствовать делу завершения строительства социализма, укреплению союза рабочего класса и кооперированного аратства[91], а также развитию братской дружбы с Советским Союзом. Это подчеркивало, что депутат — в первую очередь проводник партийной линии. Он осуществлял свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью. Это классический принцип советской модели, где депутат — передовой рабочий, арат или интеллигент, а не профессиональный политик. Закон обязывал его поддерживать тесную связь с избирателями, регулярно отчитываться перед ними (не реже одного раза в год) и выполнять их наказы. Депутаты ВНХ обладали правом законодательной инициативы, что было одной из их ключевых парламентских функций. Глава IV Закона предусматривала гарантии депутатской деятельности. Так, депутат ВНХ

[91] Арат — монгольский крестьянин. Аратство — монгольское крестьянство.

мог быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут судебным мерам административного взыскания только с согласия ВНХ, а в период между сессиями — его Президиума, что обеспечивало высокую степень правовой защиты. На время сессий депутат освобождался от основной работы с сохранением заработной платы, а по окончании полномочий ему гарантировалось возвращение на прежнюю или равноценную работу. В итоге Закон «О депутатах» 1978 года создал образ идеального социалистического депутата — это не профессиональный политик, а представитель трудового народа, который, не отрываясь от производства, выполняет государственные функции, оставаясь при этом проводником политики правящей партии и будучи тесно связанным со своими избирателями.

Во-вторых, это Закон «О порядке отзыва депутата Великого Народного Хурала МНР» от 31 января 1961 года — прямое логическое продолжение принципа ответственности депутата перед народом, поскольку он устанавливал юридический механизм реализации этой ответственности. Депутат мог быть отозван в любое время, если он «не оправдал доверия избирателей или совершил действия, недостойные звания депутата». Формулировка носила оценочный, политический характер, что давало широкие возможности для ее применения. Право возбуждать вопрос об отзыве предоставлялось общественным организациям: МНРП, профсоюзам, союзу молодежи, а также собраниям трудовых коллективов (рабочих, служащих, членов сельхозобъединений). Простые граждане или группы граждан не могли напрямую инициировать отзыв, инициатива должна была исходить от организованных, то есть, подконтрольных партии, коллективов. Так, общественная организация или трудовой коллектив принимал решение о возбуждении вопроса об отзыве и направлял его в Президиум ВНХ, который далее проверял материалы и, если процедура соблюдена, назначал в соответствующем избирательном округе день голосования об отзыве депутата (ст. 4). И уже затем на собраниях избирателей округа проводилось голосование (ст. 5), для принятия решения, по которому требовалось

большинство голосов от общего числа избирателей округа (ст. 9). Закон прямо разрешал агитацию как «за отзыв», так и «против отзыва» депутата (ст. 6), являясь при этом важным элементом системы социалистической демократии. С одной стороны, он создавал реальный и работающий механизм ответственности депутата, подчеркивая, что его мандат не является неотъемлемым и зависит от воли избирателей. С другой стороны, процедура инициации отзыва через подконтрольные партии организации позволяла использовать этот механизм как инструмент партийной дисциплины для устранения неугодных или допустивших серьезные проступки депутатов.

Анализ поправок, вносившихся в Конституцию МНР 1960 года, показывает, что система не была статичной, она адаптировалась к новым реалиям, двигаясь по траектории от мобилизационного этапа к стабильному и бюрократизированному. Так, наблюдалось продление мандата ВНХ с первоначальных 3 лет до 4, а затем и до 5 лет, что свидетельствовало о переходе от режима, нуждавшегося в частой демонстрации народной поддержки, к более уверенному и стабильному состоянию, снижало электоральную нагрузку на систему и способствовало большей предсказуемости в работе госаппарата. Также следует отметить постепенный переход от плавающей нормы представительства (один депутат на N человек) к фиксированному числу депутатов (370), который был шагом к административной рационализации, упрощающей процесс нарезки избирательных округов и стабилизировавшей численность парламента, предотвращая его чрезмерное разрастание на фоне роста населения страны. Безусловно, необходимо констатировать бюрократическое усложнение на фоне расширения круга субъектов права законодательной инициативы за счет включения в него постоянных комиссий ВНХ, Верховного суда, прокуратуры и центральных органов общественных организаций, что формализовало уже сложившееся влияние этих институтов на процесс подготовки решений в своих сферах, встраивая их в официальную законодательную процедуру.

Таким образом, Великий Народный Хурал МНР, каким он предстает в конституции 1960 года и ее последующих редакциях, являлся

образцовым продуктом социалистической политико-правовой инженерии, чья эволюция была направлена на оптимизацию и адаптацию существующей системы, повышение ее стабильности, предсказуемости и административной эффективности.

Во многом зеркалом радикальных политико-правовых преобразований, случившихся в Монголии, которые страна пережила на рубеже XX–XXI веков, можно считать эволюцию высшего представительного органа — Великого хурала, из статуса «Народного» трансформировавшегося в статус «Государственного». Переход этот был не просто сменой вывески, а фундаментальной деконструкцией всей системы власти, поскольку последующая история ВГХ — это хроника непрерывного поиска оптимальной модели парламентаризма, попыток найти баланс между эффективностью управления, представительством и контролем, что отразилось в серии конституционных поправок.

На первом этапе преобразований (1990–2000 гг.) существовавший ВНХ, как орган, лишенный реальной власти, не мог служить площадкой для эффективных реформ, в связи с этим создавался уникальный переходный механизм. Первые многопартийные выборы 1990 года не только подарили стране оппозицию, но и вернули некогда забытый государственный орган — Малый хурал, состоявший из 50 депутатов, представлявших разные партии. Возникает на короткое время двухпалатная структура, при которой ВНХ выполнял функции учредительного собрания, а Малый хурал — постоянно действующего парламента. С принятием 13 января 1992 года новой конституции оба этих органа прекратили свое существование, уступив место новому институту — Великому государственному хуралу (ВГХ), а сама формируемая модель носила дух романтизма и идеальной государственной системы. Статья 20 провозгласила ВГХ высшим законодательным органом, тем самым впервые в истории страны четко определив его основную функцию и место в системе разделения властей. Устанавливались свободные, многопартийные выборы 76 депутатов сроком на 4 года, при этом конституция, как мы отмечали выше, намеренно не фиксировала

конкретную избирательную систему (мажоритарную или пропорциональную), оставляя этот вопрос на усмотрение текущего законодательства. Ключевой особенностью первоначальной модели был запрет на совмещение депутатского мандата с постом в правительстве. Этот механизм был призван обеспечить независимость парламента и его эффективную контрольную функцию по отношению к исполнительной власти. Депутаты должны были контролировать министров, а не быть ими.

Однако политическая реальность оказалась куда более суровой, чем ожидалось молодым реформаторам, и период трансформаций (2000–2023 гг.), обусловленный частой сменой правительств, политической нестабильностью и поиском более эффективных механизмов управления привел законодателя к серии конституционных реформ, которые можно описать как «маятниковые колебания», о которых мы рассказывали выше. В итоге конституционная поправка 2019 года впервые упомянула возможность применения разных систем, а реформа 2023 года поставила в этом точку, закрепив на конституционном уровне смешанную (пропорционально-мажоритарную) избирательную систему, что явилось важнейшим шагом последних лет на пути к стабилизации правил политической игры. Реформа 2023 года увеличила число депутатов с 76 до 126, а современный Великий государственный хурал можно характеризовать как продукт сложной 30-летней эволюции.

Сегодня статус и полномочия этого государственного института, помимо Основного закона страны, регулируются положениями органического Закона Монголии «О Великом Государственном Хурале» от 16 мая 2024 года, детализирующего и конкретизирующего, гарантирующего и определяющего. В свою очередь, основные принципы и порядок организации и проведения выборов в ВГХ, а также обеспечение реализации избирательных прав граждан в отношении данного института урегулированы Законом Монголии «О выборах в Великий Государственный Хурал» от 20 декабря 2019 года (с последующими изменениями, в том числе на 2023 год, далее — Закон о выборах в ВГХ). Данный нормативный правовой акт в статье 14

указывает на перечень задействованных избирательных органов, в число которых входят Генеральная избирательная комиссия (ГИК) как высший орган, руководящий процессом в масштабах всей страны, избирательные комиссии аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов) в качестве территориальных органов среднего уровня и участковые избирательные комиссии (монг. Хэсгийн хороо) как низовые комиссии, непосредственно организующие голосование на избирательных участках, а также специальные структуры для организации голосования граждан, находящихся за пределами Монголии, указанные в статье 19^1, к числу которых относятся Центральная и отраслевые комиссии по голосованию за рубежом. Избирательная система в данном случае функционирует по принципу строгой иерархии, когда решения вышестоящей комиссии обязательны для нижестоящих, при этом на основании статьи 14.10 ГИК имеет право отменять неправомерные решения нижестоящих комиссий.

Закон о выборах в ВГХ четко определяет круг лиц, обладающих правом голоса, в полном соответствии с конституционными нормами: так активное избирательное право, согласно статье 5.1, имеют все граждане Монголии, достигшие 18 лет, независимо от национальности, языка, расы, пола, социального происхождения, вероисповедания и так далее. Права голоса лишены только две категории граждан: признанные судом недееспособными и отбывающие наказание в виде лишения свободы по приговору суда.

Раздел 9 Закона о выборах в ВГХ подробно описывает всю процедуру дня голосования. Голосование проводится с 07:00 до 22:00 по Улан-Батору. При явке на избирательный участок избиратель предъявляет удостоверение личности, его данные проверяются по электронному списку, он получает бюллетень, тайно заполняет его в кабинке и опускает в автоматическое устройство для голосования, которое сразу после закрытия участков производит первичный подсчет голосов и распечатывает протокол с результатами. Эти данные немедленно передаются в Генеральную избирательную комиссию по защищенным каналам, после чего проводится ручной контрольный пересчет бюллетеней для проверки результатов машины.

ГИК на основании протоколов со всей страны и из-за рубежа подводит окончательные итоги, определяет победивших кандидатов (как по округам, так и по партийным спискам) и официально публикует результаты. Процедура распределения мандатов в мельчайших деталях определена в Законе «О выборах в Великий Государственный Хурал».

Как мы указывали выше, конституционная реформа 2023 года, увеличившая число депутатов до 126, одновременно закрепила в конституции и в Законе о выборах в ВГХ смешанную избирательную систему. Это означает, что мандаты распределяются двумя способами. Так, статья 4.3 Закона о выборах в ВГХ устанавливает общую формулу: «Великий Государственный Хурал состоит из 126 членов, из которых 78 избираются по мажоритарной системе в избирательных округах, а 48 — по пропорциональной системе». Далее законодатель подробно описывает механизм распределения мандатов для каждого из двух вариантов.

Распределение 78 мандатов по мажоритарной системе ставит целью обеспечение представительства конкретных округов и в связи с этим основано на принципе относительного большинства, согласно которому на основании статьи 74.1.2 Закона о выборах в ВГХ, в каждом избирательном округе, где разыгрывается определенное количество мандатов (например, два или три), избранными считаются кандидаты, набравшие большинство голосов в количестве, равном числу мандатов в этом округе.

Распределение 48 мандатов по пропорциональной системе ставит целью обеспечение представительства политических партий и их идеологий в масштабах всей страны и в связи с этим процедура здесь гораздо сложнее и состоит из нескольких шагов.

Во-первых, перед политическими партиями, участвующими в выборах, стоит задача преодоления избирательного порога (барьера) — набрать определенный процент голосов по всей стране, норма которого установлена статьей 74.2 Закона о выборах в ВГХ:

- для отдельной политической партии — 4 процента;
- для коалиции из двух партий — 5 процентов;
- для коалиции из трех и более партий — 7 процентов.

Очевидно, что партии и коалиции, не преодолевшие эти пороги, не получают ни одного мандата по партийным спискам.

Во-вторых, между прошедшими партиями мандаты распределяются методом наибольшего остатка, когда суммируются голоса всех партий, преодолевших порог и эта сумма делится на 48 (количество мандатов), чтобы получить избирательную квоту — цену одного мандата. Затем голоса каждой партии делятся на эту квоту и получившаяся целая часть от деления — это количество мандатов, которое партия получает на первом этапе. Если после этого остаются нераспределенные мандаты, они по одному передаются партиям, у которых осталась наибольшая дробная часть (наибольший остаток) после деления.

И наконец, в-третьих, необходимо осуществить персонализацию мандатов, то есть понять, кто из списка становится депутатом. Здесь действует жесткий списочный принцип, когда, после того как определено количество мандатов каждой партии, депутатами становятся первые кандидаты из предвыборного списка, который партия зарегистрировала в ГИК до выборов. В итоге избиратели голосуют за партию в целом, а не за конкретных кандидатов в списке.

Таким образом, современная законодательная база Монголии содержит чрезвычайно детальное и исчерпывающее описание процедуры распределения мандатов, полностью локализованное в Законе «О выборах в Великий Государственный Хурал».

§ 2. Глава государства как политический институт и эволюция его формирования — выборы Президента в современной Монголии

Стремление к получению государственного суверенитета сопровождалось отмежеванием от маньчжурских государственных институтов и формированием собственных. В отношении главы государства речь шла не о создании, а о фактическом возобновлении функционирования существовавшего ранее института Великого хана. В монгольской политико-правовой доктрине отношения

с империей Цин трактовались как личная уния, при которой маньчжурский император выступал одновременно и монгольским Богдоханом, что подчеркивало сохранение отдельной монгольской государственности, пусть и в формате автономного государства. Хотя де-факто эти отношения часто приобретали черты вассалитета (что подтверждают и международные договоры с участием нашей страны в 1912–1915 гг.), именно юридическая конструкция личной унии и ее разрыв после Синьхайской революции стали основанием для провозглашения независимости после падения династии Цин. С прекращением вассальных отношений и упразднением самой династии Цин в феврале 1912 года юридическое преемство новых республиканских властей оказалось для монголов спорным, что укрепило позиции той части монгольских элит, которая стояла за окончательное отмежевание от Китая.

Урожденному Нгаванг Лобсанг Чокьи Ньима Тензин Вангчугу, признанному в младенчестве Далай-ламой XII в качестве третьего по значимости (после Далай-ламы и Панчен-ламы) буддийского иерарха традиции гелуг Богдо-гэгэна VIII, предстояло в возрасте 42 лет сыграть важнейшую роль в истории Монголии в XX веке. Он считался 7-м перерождением Дзанабадзара (Богдо-гэгэн I), сына халхаского Тушэту-хана Гомбодоржа, потомка Чингисхана, и 21-м перерождением Ананды, двоюродного брата и одного из ближайших учеников Будды Шакьямуни (под именем Джебзун-Дамба-хутухта XXII). Таким образом, он занимал и важное положение в духовной среде буддийского мира тибетско-монгольской традиции (школа гелуг), и претендовал на преемство от первых великих ханов Монгольской империи как перерожденец. Тот факт, что страну возглавил не представитель рода Чингисхана, а другой человек, вполне объяснялся глубокой религиозностью монгольского населения. По оценкам специалистов, к 1921 году в стране насчитывалось 747 буддистских монастырей и 120 000 монахов и священников при общем населении страны в 650 000 человек[92]. Значительная их

[92] Брук С.И. Население мира. Этнодемографический справочник. М.: Наука, 1986. С. 400.

часть принадлежала лично Богдо-гэгэну и управлялась через специальное ведомство — Их Шаби[93].

Для понимания специфики социальной и юридической природы Богдо-хана следует обратиться к работе известного востоковеда Г.Г. Авенариуса[94], который подробно повествует об истории и природе данного титула, а также о правах на него у маньчжурских императоров[95], имеющих у монгольских элит огромный авторитет, сохранившийся у Маньчжурского дома и с провозглашением республики[96]. Автор напоминает о добровольности передачи власти монголами маньчжурскому императору и указывает на династический, личный характер такой власти. Эта мысль подкрепляется, а статус сакрализируется в переведенном тексте Декларации Богдо-хана, направленной президенту Китая Юань Шикаю[97], в которой новый монгольский властитель объявляет себя живым Буддой, покровителем «желтой» и «красной» буддийской веры и императором (всех) монголов. Халху он называет Монгольской империей, отделившейся от Китая, а монголов — своими подданными. Президенту же он желает помочь в укреплении «[Китайского — *прим. П.Д.*] Республиканского государства» и, в свою очередь, просит того помочь ему в установлении нового правления в Монголии[98]. Подобный, слегка наивный, тон общения Великого хана с главой Китая стал своего рода доброй традицией, подтверждение которой мы находим в чуть более ранней публикации его телеграм-

---

[93] Баярмаа Г. Их Шавийн засаг захиргааны зохион байгуулалтын өөрчлөлтүүд (1911–1921 он) [Организационные изменения в администрации Великого Шаби (1911–1921)]// Труды Института востоковедения РАН. Вып. 25: Институт Богдо-гэгэна в истории Монголии. К 150-летию Богдо-гэгэна Джебцзундамбахутухты VIII — последнего великого хана монголов / отв. ред. О. Батсайхан, С.Л. Кузьмин. М.: Институт востоковедения РАН, 2019. С. 269–290.

[94] Авенариус Г. Краткий очерк истории Китая в связи с учением Конфуция о существе государственной власти // Вестник Азии. 1914. № 19–22. С. 107.

[95] Там же. С. 117–118.

[96] Хроника. Китай. К вопросу о самостоятельности Халхи // Вестник Азии. 1914. № 25–27. С. 122.

[97] Хроника. Китай. Декларация живого Будды // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 57.

[98] Там же.

мы Юань Шикаю[99], датированной концом декабря 1911 года. В ней Богдо-хан, манипулируя националистическими настроениями, ведет речь об освобождении и монгольского, и китайского народа из-под власти маньчжуров, тем самым обосновывая факт равноправия в статусе Халхи (Внешней Монголии) и Китайской Республики как двух государств, входивших ранее в состав империи Цин. Это равноправие статусов и исключало, по задумке монгольского иерарха, подчиненность его страны Китайской Республике. При этом хронисты также не без иронии указывают на шаткость положения самого монгольского лидера в период кризисных 1913–1914 годов и откровенную бедность его двора (любопытные сводки по бюджету также были предметом некоторых заметок)[100], что вряд ли могло внушать оптимизм и веру исключительно в собственные силы в деле приобретения независимости.

Таким образом, в период с 1911 по 1919 год политические элиты Внешней Монголии, провозглашая ее независимость и пытаясь добиться государственного суверенитета, заявляют о восстановлении самостоятельности и статуса Великого хана в качестве главы государства с неограниченными полномочиями. Данный статус признают Россия (преамбула Соглашения 1912 года и ст. 2, в которых он именуется повелителем монгольского народа и повелителем Монголии, соответственно) и Китай (преамбула Соглашения 1915 года, в которой он именуется как «его святейшество богдо чжебцзун дамба хутухта хан Внешней Монголии», и ст. 4, где закрепляется, что титул «богдо чжебцзун дамба хутухта хан Внешней Монголии» жалуется президентом Китайской Республики).

События осени 1919 года, связанные с ликвидацией автономии, гарантированной Трехсторонним соглашением 1915 года (см. § 3, гл. 1), привели к потере Богдо-гэгэном VIII светской власти над Халхой, но сохранили за ним статус Великого хана. Китайский президент издал указ, согласно которому был подтвержден его

[99] Там же.

[100] Хроника. Монголия ... 1916. № 38–39. С. 201–204.

почетный титул: Джебзун-дамба-хутухта Богдо-гэгэн — Хан Внешней Монголии. К этому титулу был еще добавлен похвальный эпитет «Ишан Фухуа» («Помогающий добру и сочувствующий просвещению»). Ему и его жене правительство в Пекине обязалось выплачивать ежегодно жалованье на содержание.

Восстановление власти и статуса главы государства произошло зимой 1920–1921 годов при участии барона Р.Ф. Унгерна, однако уже 1 ноября того же года был заключен «Клятвенный договор» между Народно-революционным правительством Монголии и Богдо-гэгэном, предписывающий оставить за Богдо-гэгэном VIII функции главы церкви, существенно ограничить его светские полномочия. Напоминаем, что «Клятвенный договор» утратил силу после смерти Богдо-хана 20 мая 1924 года и провозглашения особым нормативным правовым актом, вошедшим в историю как «Акт об образовании республики» от 13 июня 1924 года, Монгольской Народной Республики (см. § 4, гл. 1). Центральный комитет Монгольской народно-революционной партии тут же официально уведомил Далай-ламу XIII о том, что не следует искать новое воплощение Богдо-гэгэна VIII, так как его роль в истории монгольского народа полностью исчерпана. Резиденция Богдо-гэгэна VIII впоследствии была использована для размещения музейного комплекса.

Уже 3 сентября 1926 года принимается Закон МНР «Об отделении дел религии от государства», опубликованный в октябре того же года в Сэтхуле (Собрание узаконений и распоряжений Правительства МНР) № 17[101]. Закон строго запрещал поиск перевоплощений, лишал монахов права наследования имущества перерожденцев, учреждал Духовное управление в столице, ведающее всеми делами религии[102], а также в статье 12 предусматривал упразднение «пустых» (заштатных) титулов «хамбо», «цорчжи», «хутухта» и «хубилган»[103]. Следом было опубликовано Циркулярное разъясне-

[101] Монгольское законодательство ... С. 37–40.

[102] Там же. С. 39.

[103] Там же.

ние Правительства МНР от 29 октября 1926 года[104], где в разделе 1 «По поводу Богдо-Хагана»[105] утверждалось о намерении японских империалистов создать на территории монгольских земель сначала самостоятельное государство под их контролем, а затем его уничтожить, что было недавно сделано с Кореей[106].

Поскольку ведущую роль в политической жизни страны с 1921 года стало играть Народное правительство, фактическим ее лидером в переходный период стал премьер-министр, должность которого с сентября 1923-го по февраль 1928 года выполнял талантливый государственный деятель Балингийн Цэрэндорж. Именно он с 20 мая по 28 ноября 1924 года юридически был главой Монгольского государства.

С принятием первой Конституции МНР 28 ноября 1924 года, в пункте 2 преамбулы указывалось: «Ввести в стране республиканский строй без президента, как главы государства, передав всю верховную власть Великому Народному Хуралу и избираемому последним Правительству»[107]. 28 ноября его председателем был избран Наваандорджин Джадамбаа, ставший на одни сутки 28–29 ноября 1924 года следующим главой МНР. На следующий день Председателем Президиума Малого Хурала как высшего рабочего органа Великого народного хурала был избран Пэлжидийн Гэндэн, к которому перешли полномочия главы государства, исполняемые им вплоть до реформы 1951 года.

Сразу оговоримся, что в отличие от парламентаризма, имевшего исторические корни в традиционном куралтае, институт единоличного главы государства был чужд монгольской революционной доктрине. После ликвидации теократической монархии в 1924 году, политическая мысль Монголии, следуя советскому фарватеру, отвергала любую форму президентства, ассоциируя ее с монархией или буржуазной демократией. Анализ конституций 1924, 1940

[104] Там же. С. 41–57.
[105] Там же. С. 42–43.
[106] Там же. С. 43.
[107] Там же. С. 1.

и 1960 годов демонстрирует fascinating metamorphosis[108] — не переход от одной модели к другой, а скорее, процесс совершенствования и кристаллизации единой концепции коллективного, полностью подотчетного высшему представительному институту, главы государства.

Первая Конституция МНР 1924 года заложила сложную, многоступенчатую систему власти, в которой функции главы государства были «растворены» в представительных органах. Юридически высшим органом был Великий народный хурал. Однако, поскольку он собирался лишь раз в год, реальная власть в промежутках передавалась Малому хуралу. А между сессиями Малого хурала действовал Президиум Малого Хурала (монг. Бага Хурлын Тэргүүлэгчид). Именно этот Президиум и был реальным, постоянно действующим коллективным главой государства, что подтверждалось статьей 25 Основного закона. Порядок формирования при этом был строго иерархичным и механистическим: народ избирал делегатов в Великий народный хурал, тот из своего состава избирал Малый хурал (30 человек, ст. 10), формирующий из своего состава Президиум (5 человек, ст. 25). Глубоко эшелонированный, трижды опосредованный коллективный глава государства как сознательный идеологический выбор, направленный на предотвращение концентрации власти в одних руках, продемонстрировал свою эффективность. Однако уже на следующем этапе происходит упрощение процедуры и консолидация функционала.

Конституция МНР 1940 года со временем избавляется от Малого хурала, который на короткое время воссоздается в 1990 году. Теперь функции постоянно действующего высшего органа власти и коллективного главы государства были объединены в одном институте — Президиуме Великого Народного Хурала (монг. БНМАУын Их Хурлын Тэргүүлэгчид). Статья 28 Основного закона МНР

[108] Метафорическое «увлекательное превращение» описывает глубокое преобразование какой-либо системы, по аналогии с человеком, как в повести Франца Кафки «Превращение», где метафора утраты человеческой формы отражает отчуждение и дегуманизацию.

определяла Президиум ВНХ как коллективного главу государства, действующего в период между сессиями ВНХ. Его статус значительно вырос, так как он стал прямым «заместителем» верховного органа власти, без промежуточных звеньев. Принцип формирования при этом остался неизменным — косвенные выборы. Президиум избирался Великим народным хуралом из своего состава (ст. 21). Таким образом, сложная трехступенчатая модель была заменена более простой и логичной двухступенчатой, что усилило как формальный статус самого Президиума, так и централизацию власти, а идеологический принцип коллективности и подотчетности парламенту был не просто сохранен, а отточен до более эффективной формы.

Наконец, Конституция МНР 1960 года закрепила модель, сложившуюся к концу предыдущего десятилетия, как финальную и идеологически совершенную форму социалистической государственности. Наименование, порядок формирования и суть главных государственных институтов остались прежними, на вершине иерархии — Президиум Великого Народного Хурала МНР, однако статья 33 определяла Президиум как постоянно действующий орган Великого народного хурала, который в совокупности своих полномочий является коллективным главой государства МНР. Статья 34 подробно перечисляла его классические полномочия главы государства: назначение и отзыв послов, ратификация международных договоров, издание указов, осуществление права помилования и так далее.

В итоге на всех этапах развития социалистической государственности МНР неизменными оставались три фундаментальных принципа — коллективность, производность от высшего представительного института и полное отсутствие прямого народного мандата. Однако смена политической ситуации в СССР привела к существенным коррективам внутри МНР, что отразилось и на фигуре главы государства. Учреждение поста всенародно избираемого президента стало одним из самых смелых и символичных актов конституционной реформы 1990-х годов. Оно знаменовало не только разрыв с социалистической моделью коллективного главы государства,

но и введение в политическую систему нового, мощного источника демократической легитимности — прямого народного мандата.

Первоначальная модель создавала фигуру с огромным авторитетом, но с тщательно продуманными конституционными противовесами, чтобы удержать республику в парламентских рамках, в связи с чем необходимо обратиться к Закону «О Президенте Монголии» от 5 июня 1993 года и проследить динамику его корректировок. Статья 3 Закона дословно воспроизводит норму действующей Конституции: «Президент является главой государства и выразителем единства народа Монголии». Его роль определяется как содействие надлежащему взаимодействию между ветвями власти. На протяжении всей короткой истории существования этого института он легитимизировался через всенародные прямые выборы всеми гражданами страны, что наделяет его мандатом по легитимности равным мандату всего парламента. Изначальный срок полномочий составлял 4 года с возможностью одного переизбрания, что создавало для действующего президента мощный стимул оставаться активным политическим игроком. Право выдвигать кандидатов предоставлялось только политическим партиям, имеющим места в ВГХ (конституционная норма, отраженная в Законе о выборах ВГХ), что не позволяло появиться сильному кандидату-аутсайдеру вне парламентской системы. Президент всегда играл ключевую роль в формировании правительства и взаимодействии с ВГХ: он вносил в ВГХ предложение о назначении премьер-министра, кандидатуру которого предлагала партия большинства, получил право издавать указы, давая «направления Правительству» по вопросам, входящим в его компетенцию, что создавало почву для потенциального двоевластия. Также он обладал правом отлагательного вето на все законы и решения ВГХ, которое парламент мог преодолеть лишь двумя третями голосов. При этом президент не просто номинально, а реально возглавлял Вооруженные силы и Совет национальной безопасности Монголии.

Однако практика показала, что сильный президент и сильный премьер-министр, опирающийся на парламентское большинство,

неизбежно вступают в политическую конкуренцию, в связи с чем была инициирована серия поправок, направленная на разрешение этого институционального трения в пользу парламентаризма. Так, поправки 2000 года, укрепив связь правительства с парламентом через механизм давхар дээл («двойной халат» — совмещение должностей), косвенно ослабили позицию президента, сформировав более монолитный центр власти правительство-парламент, которому президенту стало сложнее противостоять. «Большие поправки» 2019 года нанесли решающий удар по политическому весу института президентства, поскольку установили единственный шестилетний срок его полномочий взамен двух четырехлетних и без права переизбрания. Это вывело президента из электоральной борьбы, лишив его стимула создавать собственную политическую базу и конкурировать с правительством за популярность.

Избрание главы государства осуществляется на основе Закона «О выборах Президента Монголии» от 24 декабря 2020 года, устанавливающего основные принципы и детальный порядок организации и проведения выборов, а также механизмы обеспечения избирательных прав граждан, являясь при этом специальным процедурным законом, который реализует положения конституции о выборах главы государства.

Закон полностью дублирует конституционные нормы, определяя круг лиц, обладающих правом голоса, однако пассивное избирательное право (требования к кандидату, ст. 3.1.2, 26.2) детализирует конституционные нормы: возраст кандидата не менее 50 лет, уроженец Монголии, постоянно проживающий в стране последние 5 лет, не имеющий задолженностей по налогам и кредитам, подтвержденных решением суда, а также судимости за коррупционные и должностные преступления.

Финансирование избирательных кампаний — также в пределах оговоренных выше норм и требований, при этом по итогам кампании партии и кандидаты обязаны предоставить в Государственный аудиторский орган подробный финансовый отчет, который после проверки публикуется для всеобщего сведения.

Процедура голосования (раздел 8 Закона) стандартизирована и автоматизирована, однако разделена на два уровня, что отличает ее от парламентских выборов. Так, статья 4.3 устанавливает, что для победы в первом туре кандидат должен набрать абсолютное большинство голосов всех избирателей, принявших участие в голосовании (50% плюс 1 голос), тогда как статьи 4.5.1 и 77 определяют, что, если ни один из кандидатов не набирает абсолютного большинства, проводится второй тур голосования, в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре. Для подсчета голосов используются автоматические считывающие урны, которые по окончании голосования выдают протокол. После этого в обязательном порядке проводится ручной контрольный пересчет. ГИК на основании протоколов определяет, набрал ли кандидат абсолютное большинство, и принимает решение о признании его избранным либо о проведении второго тура. Окончательное решение ГИК передает в Великий государственный хурал, который принимает закон о признании полномочий избранного президента. Так, Законом от 17 июня 1993 года со ссылкой на часть 4 статьи 31 Конституции Монголии Пунсалмаагийн Очирбат признавался избранным на пост Президента Монголии и утверждались его полномочия в данном статусе; Законом от 30 мая 1997 года со ссылкой уже не только на нормы Основного закона, но и на статью 13 Закона «О Регламенте заседаний Великого Государственного Хурала Монголии», а также на части 2, 3 и 4 статьи 41 Закона «О выборах Президента Монголии» Нацагийн Багабанди признавался избранным Президентом Монголии и утверждались его полномочия, а поскольку он явился первым в истории страны президентом, переизбранным на данный пост, то Законом от 8 июня 2001 года его статус потребовал обновленного признания со стороны ВГХ с обновленным утверждением полномочий. Следующий президент Намбарын Энхбаяр избирался лишь однажды, а его статус и полномочия легитимизировались Законом от 3 июня 2005 года. Цахиагийн Элбэгдорж впервые проходил аналогичное признание Законом от 4 июня 2009 года, однако в период его пребывания

у власти в нормативные правовые акты были внесены изменения, в связи с чем повторная легитимация Законом от 3 июля 2013 года уже имела иные основания: пункт 5 части 1 статьи 25 (вкупе с ч. 4 ст. 31) Конституции Монголии, а также часть 64.2 статьи 64 нового Закона «О выборах Президента Монголии». Новые же нормы, регулирующие выборы главы государства, стали основанием легитимации Халтмаагийна Баттулги: Закон от 10 июля 2017 года имел основанием часть 147.2 статьи 147 Закона «О выборах Президента Монголии». Наконец ныне действующий глава Монголии Ухнагийн Хурэлсух получил легитимацию Законом от 11 июня 2021 года, основанием чему послужили нормы частей 72.1, 72.2 и 72.3 статьи 72 обновленного Закона «О выборах Президента Монголии», а сам президент 25 июня был приведен к присяге.

Констатируем, что роль Президента Монголии за последние 6 лет сместилась в сторону государственного деятеля, стоящего над текущей политикой. Помимо этого, в конституцию были внесены изменения, запрещающие президенту напрямую давать указания правительству, что четко разграничило компетенции, оставив за премьер-министром эксклюзивное право руководить исполнительной властью. Сегодняшний статус Президента Монголии — это результат осознанной конституционной эволюции, по итогам которой глава государства являет собой символ единства нации, чья основная функция — быть гарантом конституции и национальным арбитром. Он по-прежнему избирается всенародно, но на один шестилетний срок, что обеспечивает ему высокий авторитет, однако ограничивает политические амбиции. Сохранив ключевые неисполнительные полномочия (право вето, главнокомандующий, помилование, назначения в судебной системе), президент оказался лишен инструментов прямого вмешательства в деятельность правительства, превратившись в «страховочный механизм» демократии, фактически не участвующий в повседневном управлении, при этом его легитимность и право вето служат важным сдерживающим фактором против поспешных или антиконституционных действий парламентского большинства.

§ 3. Местные органы власти и их политическая институционализация и законодательные основы формирования выборных органов

Как уже было сказано выше, к началу XX века Внешняя Монголия делилась на 4 аймака, совпадающих с маньчжурскими сеймами, во главе которых находились ханы — потомки Чингисхана. Так, известный востоковед отец Иакинф про Внешнюю Монголию и ее аймаки писал: «Они заполняют пространство земель по северную сторону Великой стены, от Аргуни на западе до пределов Чжунгарии»[109].

Управление строилось по следующему порядку:

– на Хан-олуский сейм[110] приходился Тушэту-Ханский аймак с 20 хошунами, который возглавлял 24-й хан (1903–1913) Гадинбалын Чагдаржав, первый министр финансов богдо-ханского правительства;

– на Цэцэрликский сейм приходился Саиннайон-Ханский аймак с 22 хошунами, который возглавлял 13-й и последний хан (1906–1912) Тугс-Очирын Намнансурэн (отравлен в апреле 1919 г., не оставил потомства), первый премьер-министр и первый председатель Великого Хурулдана, а позднее — военный министр богдо-ханского правительства;

– на Керулэн-Барас-хотоский сейм приходился Цэцэн-Ханский аймак с 23 хошунами, который возглавлял 20-й и последний хан (1910–1925) Цэрэндондовын Навааннэрэн (расстрелян в 1937 г., не оставил потомства), министр юстиции богдо-ханского правительства и министр внутренних дел Народного правительства;

– на Чжак-голун-эхи-Бидория-Норский сейм приходился Чжасакту-Ханский аймак с 21 хошуном, который возглавлял 17-й хан (1898–1912 гг.) Доржпаламын Содномравдан, старший среди всех халхаских Борджигинов — отпрысков «золотого рода»,

---

[109] Китай, его жители, нравы, обычаи, просвещение / сочинение монаха Иакинфа. СПб.: В типографии Императорской академии наук, 1840. С. 25.

[110] Фрозе Б. Восточная Монголия и ее колонизация // Вестник Азии. 1911. № 10. С. 90–91.

потенциальный легитимный претендент на великоханский статус, которого, как подозревали современники, отравили весной 1912 года, дабы избавить Богдо-гэгэна VIII от сильного конкурента на верховную власть.

С провозглашением республики местная власть была организована по территориальному принципу. В Конституции МНР всего 4 статьи, из которых и состояла глава 3 «О местном самоуправлении»[111], были посвящены этому вопросу. Так, вся страна попрежнему делилась на аймаки, аймаки — на хошуны, хошуны — на сомоны, сомоны — на баги, баги — на десятидворки. Столица Урга была переименована в 1924 году в Улан-Батор. Высшими местными органами власти были территориальные хуралы, которые на основе Закона «О местном самоуправлении» для оперативной работы формировали и контролировали исполнительные органы соответствующего уровня: «Высшими органами местной власти в пределах аймаков, хошунов, сомонов, багов, десятидворок и в городах являются аймачные, хошунные, сомонные, багские, десятидворочные и городские хуралы (собрания) граждан». О принципах формирования хуралов всех уровней мы писали выше, при этом выборы, как и в центральные органы, были не всеобщими, а классовыми. Поскольку хуралы собирались на сессии нерегулярно, для повседневного управления они избирали постоянно действующие исполнительные органы: «Аймачные, хошунные, сомонные, багские, десятидворочные и городские хуралы граждан избирают свои исполнительные органы, которые ответственны перед избравшими их хуралами». Местный исполнительный комитет подчинялся не только своему хуралу (горизонтальное подчинение), но и вышестоящему исполнительному комитету (вертикальное подчинение). Например, сомонный исполком подчинялся и сомонному хуралу, и хошунному исполкому. Таким образом, Конституция МНР 1924 года создала на местном уровне революционную по своему замыслу систему, заменившую наследственную власть феодалов на выборную власть

[111] Монгольское законодательство ... С. 10–11.

хуралов, впервые вовлекши (хотя и на классовой основе) широкие слои аратов в управление.

В дальнейшем местная власть подверглась существенным изменениям. Во-первых, в Конституции МНР 1940 года были поименованы все аймаки: Центральный, Хэнтэйский, Восточный, Восточно-Гобийский, Южно-Гобийский, Убурхангайский, Арахангайский, Дзапхынский, Кобдоский, Хубсугульский, Булганский, Селенгинский и Убсанурский, а также столица Улан-Батор. Затем их количество увеличилось до 15: постановлением XXIV сессии Малого Хурала Монгольской Народной Республики (февраль 1941 г.) были образованы Гоби-Алтайский и Баин-Улегейский аймаки. В 1952 году их количество увеличилось до 18, причем Восточный аймак был переименован в честь премьер-министра маршала Чойбалсана, который умер несколькими месяцами ранее, а вновь образованными оказались Сухэ-Баторский, Средне-Гобийский и Баин-Хонгорский аймаки. Во-вторых, из системы местной власти навсегда исчезают хошуны: отныне аймаки делились также на сомоны, те — на баги, а в городах и столице появляются городские районы/хороны/хороо, которые в свою очередь разделялись на микрорайоны — хорины.

Категория «местное самоуправление» исчезает из Конституции МНР, но появляется глава 4 «Местные органы государственной власти», в которой устанавливаются общие принципы организации власти на местах. Высшими органами власти объявлялись хуралы трудящихся арат (монг. Хөдөлмөрчдийн депутатуудын хурал, ст. 46), устанавливались нормы представительства (от 50 до 400 человек), периодичность созыва, отчетность и другие вопросы. Важно подчеркнуть, что, несмотря на то, что ленинская доктрина признавала местное самоуправление буржуазным элементом, монгольским местным хуралам было позволено формировать исполнительные и распорядительные органы власти, именуемые местными самоуправлениями, в количестве от 3 до 13 человек, в составе председателя, секретаря и членов самоуправления сроком на 1 год. Статья 84 Основного закона гласила: «Выборы во все Хуралы депутатов трудящихся — Великий Народный Хурал МНР, аймачные, городские,

сомонные, районные и багские (хорооские) хуралы депутатов трудящихся — производятся избирателями непосредственно путем прямых выборов». Вместо сложной многоступенчатой фильтрации кадров партия теперь получала «прямой мандат» для своих заранее отобранных кандидатов на каждом уровне. Система исполнительных органов также была приведена к единому стандарту: для всех уровней был введен единый термин — «исполнительные управления» (монг. «Гүйцэтгэх захиргаа»). Так, статья 50 Конституции МНР 1940 года гласила: «Исполнительными и распорядительными органами местных хуралов депутатов трудящихся являются избираемые ими исполнительные управления». Таким образом, произошло упрощение административно-территориального деления, которое сделало систему более управляемой, были введены единая социалистическая терминология и более широкое народное участие, укрепившее прямую связь между выдвигавшим кандидатов партийным аппаратом и населением.

Следующая Конституция МНР 1960 года не предлагала революционных изменений, а довела до логического завершения ту модель, которая была заложена в 1940-м. Самое заметное, хотя и символическое, изменение коснулось наименования представительных органов: местные хуралы стали называться «Хуралами Народных Депутатов» (монг. «Ардын Депутатуудын Хурал», ст. 46), но их юридический статус остался неизменным: «Органами государственной власти в аймаках, городах, районах и сомонах являются хуралы народных депутатов». Исполнительными и распорядительными органами местных хуралов являлись избираемые ими исполнительные управления (ст. 50).

Чтобы полностью понять логику социалистической избирательной системы Монголии, нам необходимо рассмотреть не только конституцию, но и подзаконные акты, которые регулировали конкретные процедуры.

Во-первых, Положение «О выборах в аймачные, городские, районные, сомонные, хоронные и городские местного подчинения Хуралы народных депутатов Монгольской Народной Республики»,

утвержденное Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 90 от 11 апреля 1969 года (с последующими изменениями 1978 г.). Этот акт выступал своего рода избирательным кодексом для местных выборов, поскольку детально прописывал те процедуры, которые в Конституции МНР 1960 года были даны лишь рамочно. Так, статья 1 подтверждала основы, заложенные в конституции: выборы проходят на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Статьи 2 и 9 детализировали понятие «всеобщее право»: право голоса имели все граждане с 18 лет, независимо от каких-либо цензов, за исключением умалишенных. Статья 11 уточняла, что в списки избирателей не вносятся также лица, лишенные избирательных прав по приговору суда. Устанавливался принцип одномандатных округов (ст. 7): «От каждого избирательного округа по выборам в соответствующий Хурал народных депутатов избирается один депутат». Глава 2 подробно регламентировала порядок составления списков избирателей, их публичное вывешивание за 30 дней до выборов (ст. 15) и возможность обжалования неточностей в них через суд (ст. 19). Детально регламентировалась трехуровневая система комиссий для местных выборов: аймачная/городская, окружная и участковая (гл. 3, 4, 5), при этом все они формировались из «представителей партийных и общественных организаций», что на практике обеспечивало полный контроль Монгольской народно-революционной партии (МНРП).

Во-вторых, это Закон «О порядке отзыва депутата аймачного, городского, сомонного, хоронного Хурала народных депутатов МНР», утвержденный Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 10 от 16 января 1963 года, который вводил так называемый императивный мандат — депутат был связан волей избирателей и мог быть отозван, если «не оправдал доверия» (ст. 1). Право инициировать отзыв принадлежало не самим гражданам напрямую, а «общим собраниям организаций МНРП, профессиональных союзов, кооперативных и молодежных организаций» и так далее (ст. 2). Решение об отзыве принималось открытым голосованием

на собрании, где присутствовало не менее двух третей всех избирателей округа (ст. 5).

В-третьих, это Положение «Об аймачном, городском Хурале народных депутатов МНР», утвержденное Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 132 от 23 июля 1970 года и Закон «О сомонном, хоронном, районном, городском местного подчинения Хурале народных депутатов Монгольской Народной Республики», утвержденный Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 142 от 8 июня 1978 года. Эти два акта являлись органическими законами о статусе местных хуралов, детально прописывая их компетенцию, структуру и принципы деятельности. Так, местные хуралы обозначались как представительные органы государственной власти на своей территории (ст. 1 Положения), не органы самоуправления, а часть государственной вертикали, органы подотчетные как своим избирателям, так и вышестоящим хуралам и их исполнительным управлениям, а в конечном счете — Совету министров (ст. 37, 43 Положения). Акты наделяли хуралы широчайшими полномочиями по управлению всеми сферами жизни на своей территории: от утверждения местных планов и бюджетов до руководства промышленностью, сельским хозяйством, образованием и здравоохранением (гл. 2 обоих актов). Таким образом, местные хуралы, несмотря на их выборность и широкие полномочия, были встроены в жесткую вертикаль государственной власти и полностью подчинялись решениям вышестоящих органов. При этом, несмотря на идеологизированность, сами акты написаны юридически очень подробно и системно, детально регламентируя все процедуры, что показывает зрелость правовой системы МНР того периода.

Таким образом, модель местного управления была окончательно приведена в соответствие с позднесоветскими стандартами, что отражалось в смене терминологии.

Конституция Монголии 1992 года заложила основы новой модели местного самоуправления. Ее первоначальная редакция заложила принципиально новую, двухуровневую конструкцию власти

на местах, основанную на разделении функций, где высший уровень был представлен аймаками и столицей, а низовой — сомонами и дүүргами (районы столицы). На каждом уровне власть была разделена между двумя институтами:

1. Орган местного самоуправления — хурал представителей граждан (монг. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, ст. 59) в качестве главного органа, выражающего волю местного сообщества, избираемого напрямую населением соответствующей территории на четырехлетний срок;

2. Орган государственного управления и местного исполнения — губернатор (монг. Засаг дарга, ст. 60–61), являющийся главой местного исполнительного органа, подотчетным своему хуралу и в то же время — официальным представителем Правительства Монголии на данной территории, ответственным за реализацию государственной политики, чью кандидатуру предлагает (избирает) местный хурал, а утверждает вышестоящий орган (губернаторов аймаков и столицы утверждал премьер-министр Монголии, а губернаторов сомонов и дүүргов (районов) — губернатор соответствующего аймака или столицы).

В отличие от бурных дебатов вокруг центральной власти (например, касающихся феномена давхар дээл и/или полномочий президента), реформы на местном уровне носили характер «тонкой настройки» и были сосредоточены в основном в «Больших поправках» к Конституции Монголии 2019 года, тогда как поправки 2000, 2022, 2023 годов не затрагивали напрямую структуру и полномочия местных органов власти. Так, «Большие поправки» 2019 года внесли два важных уточнения, направленных на решение проблем, проявившихся за почти 30 лет практики.

Во-первых, уточнения касались правового статуса городов и поселков. В первоначальной редакции их статус (кроме столицы) был юридически неопределенным, что создавало трудности в управлении растущими городскими агломерациями. Для решения этой проблемы была введена новая норма, которая гласит, что правовые основы городов и поселков, помимо административно-территориальных

единиц, определяются законом. Это дало ВГХ гибкость для создания специальных законов (например, «О правовом статусе города»), позволяющих вводить особые модели управления для крупных промышленных/туристических центров, не ломая общую систему.

Во-вторых, изменения коснулись усиления подотчетности засаг дарги (губернатора), поскольку в предыдущие периоды Новой истории Монголии иногда имел место конфликт лояльности, когда избранный местным хуралом засаг дарга, мог саботировать или неэффективно исполнять решения Правительства Монголии. Чтобы избежать подобных инцидентов в будущем, в новом законодательстве более четко прописаны основания для освобождения засаг дарги от должности (премьер-министром или вышестоящим губернатором). Это усилило вертикаль исполнительной власти и подчеркнуло, что, несмотря на избрание местным хуралом, засаг дарга в первую очередь является проводником государственной политики.

Таким образом, современная модель местного самоуправления в Монголии, сформированная конституцией 1992 года и откорректированная поправками 2019 года, представляет собой сложную дуалистическую систему, гарантирующую право местных сообществ через прямые выборы в хуралы решать вопросы местного значения с одновременным сохранением сильной централизованной вертикали государственного управления через институт засаг дарги, который подотчетен как местному сообществу, так и центральному правительству. Однако главным вызовом этой системы по-прежнему остается поиск гармоничного баланса между демократической автономией на местах и необходимостью проведения единой государственной политики.

Что касается порядка формирования органов власти на местном уровне, то этот вопрос регулируется Законом Монголии «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» от 30 января 2020 года. В отличие от смешанной системы на выборах в ВГХ, местные выборы проводятся исключительно по мажоритарной системе относительного большинства

(50% плюс 1, ст. 4.8). Выборы проводятся в многомандатных округах, когда от одного округа избирается несколько представителей.

Система избирательных органов структурно идентична той, что используется на национальных выборах, то есть функционирует единая вертикаль, обеспечивающая унифицированный подход к администрированию выборов.

Система избирательных органов включает в себя:

– Генеральную избирательную комиссию, осуществляющую общее методическое руководство и контроль в масштабах страны;

– избирательные комиссии аймаков и столицы, которые руководят выборами на своем уровне;

– избирательные комиссии сомонов и дүүргов (районов), организующие выборы на среднем уровне;

– участковые избирательные комиссии, которые непосредственно проводят голосование.

Таким образом, выборы в хурал аймака организует комиссия аймака, в хурал сомона — комиссия сомона, а ГИК выступает в роли верховного арбитра и координатора.

Фундаментальное отличие от национальных выборов проявляется в составе избирательного корпуса. Несмотря на схожесть в подходах в отношении лиц, обладающих активным избирательным правом (возрастной ценз — 18 лет, лишение права голоса недееспособных и заключенных, ст. 3.1.1 и 5.4), главное отличие заключается в наличии требования о постоянном проживании в местности, где проводятся выборы (ст. 5.1): «Правом избирать в хурал соответствующего уровня обладает гражданин, зарегистрированный в качестве постоянного жителя на территории данной административно-территориальной единицы».

В остальных случаях организационные и процедурные вопросы соответствуют общенациональной канве, с учетом того, что избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов в своем многомандатном округе. Итоги подводятся на уровне соответствующей территориальной комиссии, при этом

результаты выборов в хурал сомона не передаются в аймачную комиссию, а являются окончательными на своем уровне.

Возможность юридического оспаривания результатов выборов дает ряд принципиальных отличий, где ключевая особенность — в подсудности споров (ст. 81.3): «Споры, связанные с решениями избирательных комиссий, рассматриваются в суде по административным делам». Таким образом, в отличие от выборов президента и ВГХ, где окончательные итоги может оспаривать только Конституционный цэц, результаты местных выборов оспариваются в судах общей юрисдикции (в данном случае, в административных судах), что связано с тем, что местные выборы не касаются формирования высших государственных институтов.

§ 4. Политические партии как знаковый институт избирательной системы Монголии

Политическая система Монголии, выстроенная по модели парламентской республики со значительной символизированной и консолидирующей ролью президента, отводит политическим партиям центральную, системообразующую роль. Они являются не просто участниками выборов, а ключевым институтом, который обеспечивает связь между обществом и государством, агрегирует и представляет политические интересы граждан. Богатый общественно-политический опыт дополняется весьма развитым законодательством, в котором закреплены ключевые формально-юридические характеристики партий как общенационального демократического института, и детально регламентируется их участие в избирательном процессе на всех уровнях.

Первый Закон МНР «О политических партиях» был принят еще Президиумом Великого Народного Хурала 10 мая 1990 года и действовал 15 лет. Следующий одноименный Закон Монголии был принят Великим Государственным Хуралом 28 января 2005 года и вступил в силу 3 февраля. При этом его вступление в силу не было

одномоментным, а предполагало поступательный процесс, урегулированный специальным Законом от 17 февраля 2005 года, который не устанавливал основные правила для политических партий, а служил своего рода инструкцией по переходу к новому нормативному правовому акту. Так, переходный Закон обязывал все политические партии в стране пересмотреть свои главные документы — устав (внутренние правила) и программу (политические цели). На выполнение этой задачи партиям давался четкий дедлайн в 2 месяца для внесения необходимых правок, а затем 14 дней для официальной регистрации обновленных документов в Верховном суде Монголии. Это демонстрировало статус данного института: именно на высшую судебную инстанцию были возложены полномочия по обеспечению легальности и соответствия партий национальному законодательству.

Сквозь призму наших интересов к эволюции избирательной системы и избирательного законодательства рассмотрим Закон «О выборах» 2015 года, который также регулировал участие политических партий в избирательном процессе. Сразу оговоримся, что законодатель в рамках этого акта рассматривал политические партии как основной институт, через который осуществляется политическая борьба и формирование органов власти, а их статус на этом историческом отрезке можно охарактеризовать как привилегированный, но сопряженный с жесткими обязанностями и ответственностью. Так, во-первых, за политическими партиями закреплялось основное право на выдвижение кандидатов на высшие государственные позиции: выдвижение кандидата в президенты, согласно статье 13.1, предоставлялось партиям, имеющим место в Великом государственном хурале, как самостоятельно, так и совместно с другой партией, в то время как партии, не прошедшие в парламент, были лишены этого права и могли лишь поддержать чужого кандидата (ст. 13.3). Это создало мощный стимул для партийной борьбы за места в парламенте. Также партии получали право на выдвижение кандидатов на выборах в местные хуралы (ст. 14) при условии наличия у них зарегистрированного филиала в соответствующем аймаке.

Во-вторых, за политическими партиями закреплялись значительные права и полномочия в рамках избирательного процесса, в число которых включалось право на ведение агитации (от выпуска до использования эфирного времени на каналах); право на финансовое обеспечение кампании и аккумулирование средств (открытие специальных избирательных счетов, сбор на них пожертвований, а также использование собственных партийных средств); право на поддержку своих кандидатов (в т.ч. финансовую, с помощью перечислений средств с партийного счета на счет кандидата); право на контроль за выборами (назначение наблюдателей, присутствие при ключевых процедурах и другое).

Привилегированный статус уравновешивается строгими обязанностями и серьезной ответственностью, включающей финансовую дисциплину и прозрачность (например, финансовая обязательная отчетность в течение 45 дней после выборов, обязанность пройти независимый аудит, обязанность соблюдать установленные Государственным аудиторским органом предельные размеры расходов); ответственность за содержание агитации (например, обязанность на представление своей программы на проверку в государственный аудит на предмет реалистичности и отсутствия запрещенного популизма, при этом программа кандидата от партии не могла отличаться от партийной, что делало партию ответственной за все обещания); соблюдение правил игры (например, ответственность за подкуп, клевету и другие грязные технологии, соблюдение сроков и процедур, установленных законом). В развитие института юридической ответственности устанавливались жесткие санкции за нарушения избирательного законодательства, предусматривающие значительные денежные штрафы за несоблюдение правил финансовой дисциплины и агитации; лишение права участвовать в следующих выборах за непредоставление финансового отчета; и снятие кандидата с выборов за принятие запрещенного пожертвования.

Новый закон «О политических партиях», развивающий и укрепляющий изученные нами положения, был принят 7 июля 2023 года. Согласно сложившейся законодательной традиции, одновременно

с ним был принят и Закон «О порядке введения в действие Закона «О политических партиях», статья 1 которого устанавливала, что политические партии, зарегистрированные в Верховном суде до вступления в силу Закона о политических партиях, перерегистрации не подлежат, но обязывала вновь создаваемые партии пройти регистрационные формальности по новому законодательству. Статья 2 переходного закона предписывала принять и реализовать меры по приведению партийного устава, программы и внутренней организационной структуры в соответствие с новым Законом в срок до 31 декабря 2025 года и представить соответствующие изменения в Верховный суд в течение 30 дней. Статья 4 обязывала аффилированные организации партий, созданные до вступления в силу Закона «О политических партиях», пройти перерегистрацию в государственном реестре в течение полугода.

Закон о партиях рассматривает данный институт как эксклюзивного актора на национальных выборах, и прежде всего, на выборах президента и Великого государственного хурала, где политические партии обладают практически монопольным правом на формирование избирательного предложения для граждан и, хотя закон допускает участие самовыдвиженцев, структура смешанной избирательной системы делает партийное участие доминирующим. Несмотря на то, что по 78 мажоритарным округам могут выдвигаться и независимые кандидаты, на практике политические партии, обладающие организационными, кадровыми и финансовыми ресурсами, являются главными игроками и в этой части выборов. Партия выступает как единый субъект на протяжении всего цикла: разрабатывает предвыборную программу, формирует избирательный фонд, ведет централизованную агитацию и несет ответственность за нарушения.

На уровне местного самоуправления роль партий также является ключевой, но закон оставляет больше пространства для участия независимых кандидатов и фокуса на локальной повестке. Согласно статье 6.1 Закона «О выборах в хуралы представителей

граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)», правом выдвигать кандидатов обладают политические партии, имеющие свои местные (аймачные, сомонные и т.д.) отделения. Это стимулирует партии развивать свои структуры на местах. Однако статья 6.4 того же закона прямо закрепляет право граждан на самовыдвижение в местные хуралы, а из-за более низкого финансового порога и меньшего масштаба кампаний, шансы независимых кандидатов на местном уровне значительно выше, чем на национальном. Кроме того, нормы этого Закона разрешают партиям формировать предвыборные коалиции (монг. эвсэл) для совместного участия (ст. 6.2).

При этом новый закон ввел ряд важных норм, которые напрямую влияют на то, как партии участвуют в выборах. Так, раздел 8 Закона «О партиях» обязывает партии проводить выборы своих руководящих органов и выдвижение кандидатов на выборы на основе демократических процедур (например, тайного голосования на съездах), что, по мнению законодателя, должно снизить волюнтаризм партийных лидеров. Также Закон устанавливает постепенно повышающуюся гендерную квоту при выдвижении кандидатов (не менее 30% кандидатов каждого из полов в 2024 г. и не менее 40% — с 2028 г.), что должно способствовать повышению гендерного представительства в политике. Раздел 5 Закона детально регламентирует партийные финансы, включая государственное финансирование, частные пожертвования, а также обязанность партии публиковать на своем сайте информацию о всех пожертвованиях, превышающих определенный порог, что делает ее финансовую деятельность прозрачной для избирателей.

Таким образом, роль политических партий в избирательной системе Монголии является доминирующей и законодательно закрепленной. На национальном уровне они выступают как почти эксклюзивные акторы, через которых осуществляется доступ к высшей государственной власти, в то время как на местном уровне их роль остается ключевой, но система более открыта для участия

независимых кандидатов. Подчеркнем, что современное законодательство направлено на трансформацию партий из закрытых элитарных клубов в более демократические, прозрачные и подотчетные обществу институты, что в долгосрочной перспективе должно повысить качество всего избирательного процесса.

§ 5. Референдум как политический институт современной Монголии

Право на проведение референдума в современной Монголии закреплено на высшем уровне: так, статья 3 конституции 1992 года гласит: «Народ Монголии осуществляет государственную власть через избираемые им представительные органы, а также путем прямого участия в государственных делах». Референдум является одной из форм такого прямого участия. Статья 25 Основного закона устанавливает, что Великий государственный хурал может назначить всенародный референдум для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

Вопросы организации и проведения референдума всегда регулировались специальным нормативным правовым актом. Так, 19 октября 1995 года был принят Закон Монголии «О референдуме», действовавший до 5 февраля 2016 года, когда его сменил аналогичный по названию акт, который можно характеризовать как специальный процедурный закон, обеспечивающий реализацию конституционного права народа на осуществление власти непосредственно, поэтому не регулирующий формирование органов власти, а определяющий порядок принятия народом конкретных государственных решений.

Отметим, что статья 2.1 Закона четко вписывает его в общую систему избирательного законодательства, устанавливая, что он действует в связке с конституцией, законодательством о выборах, Законом «Об автоматизированной системе выборов» и Законом «О Генеральной избирательной комиссии». Таким образом, мы можем считать референдум в Монголии разновидностью

общенационального голосования, использующей ту же инфраструктуру и схожие принципы, что и выборы.

Закон устанавливает очень высокие требования к легитимности данного института и к тому, чтобы референдум был признан состоявшимся, а его решение — принятым.

Самый главный и самый жесткий принцип — кворум явки (ст. 3.1), поскольку референдум считается действительным, только если в нем приняло участие большинство всех граждан, имеющих право голоса, то есть, явка должна быть более 50 процентов от всего списочного состава избирателей страны, а решение считается принятым, если за него проголосовало большинство из принявших участие в голосовании.

Закон также закрепляет стандартные демократические принципы — всеобщность (с 18 лет), добровольность, свобода волеизъявления и тайное голосование.

Предметом референдума могут выступать важнейшие вопросы государственной жизни, при этом круг таких вопросов также обозначен законодателем (ст. 4.1, 4.2) и включает определение основ внутренней и внешней политики государства, а также внесение изменений и дополнений в Конституцию Монголии.

Порядок инициирования референдума — одна из самых показательных характеристик этого закона, а к числу субъектов инициативы (ст. 5.1) относятся Президент, Правительство и не менее одной трети членов Великого Государственного Хурала Монголии. При этом граждане могут лишь предложить этим органам инициировать референдум, но не могут запустить процесс самостоятельно (например, путем сбора подписей, ст. 5.2). Окончательное решение о проведении референдума принимается Великим государственным хуралом большинством в две трети голосов всех его членов.

В итоге отметим, что референдум в Монголии — это инструмент «сверху вниз», он не является механизмом прямой народной инициативы, а выступает, скорее, в качестве способа для высших органов государственной власти обратиться к народу за советом или легитимацией по важнейшим вопросам, а также инструмента

разрешения патовых ситуаций между ветвями власти. Высочайший порог для одобрения (две трети членов ВГХ) делает его запуск крайне сложной политической задачей.

Закон не создает отдельной громоздкой структуры для проведения референдума, а полностью опирается на существующую избирательную систему. Так, вся работа по подготовке и проведению возлагается на систему избирательных комиссий во главе с ГИК, а также на местные администрации (засаг дарга). Формирование участков, составление списков избирателей, порядок голосования, использование автоматических урн, подсчет голосов — все эти процедуры практически полностью заимствованы из законодательства о выборах (гл. 3, 4, 5). Такой подход является в достаточной степени рациональным и эффективным, поскольку позволяет использовать уже существующую, отлаженную и пользующуюся доверием инфраструктуру, что значительно снижает затраты и повышает качество администрирования.

Подводя итог, отметим, что из-за чрезвычайно высоких барьеров референдум в Монголии является инструментом исключительного, а не регулярного использования. Конструкция закона ясно показывает, что монгольская политическая система отдает явный приоритет представительной демократии (через парламентские институты) над прямой. Референдум не подменяет ВГХ, а служит для него либо источником легитимации (при изменении конституции), либо совещательным органом. В текущей редакции закон не позволяет общественным движениям или оппозиции напрямую инициировать референдум, минуя волю правящей элиты. Это делает его инструментом в руках тех, кто уже обладает государственной властью, однако, несмотря на ограничения, сам закон написан на очень высоком юридическом уровне, детально проработан, логичен и системно увязан с остальным корпусом избирательного законодательства, что свидетельствует о зрелости правовой системы страны.

§ 6. Институты, формируемые не на основе выборности, но связанные с избирательным правом, избирательным процессом, выборными институтами и традициями

Институт высшей исполнительной власти Внешней Монголии/МНР/Монголии

Исполнительная власть и ее главный орган — Правительство в Монголии Новейшего времени находили свое отражение в исследованиях многих ученых[112], однако в связи с тем, что влияние на них и их формирование так или иначе связаны с избирательным правом, избирательным процессом, выборными институтами и традициями, мы обратим внимание на данный институт.

Правительство, поименованное изначально главной администрацией Халхаского хурээ[113], включающее пять министерств — внутренних дел, иностранных дел, военных дел, финансов, юстиции, было сформировано 16 декабря 1911 года. Возглавил его князь Минжиддоржийн Ханддорж, прямой потомок Даян-хана, почитаемый и поныне как борец за независимость Монголии.

Богдо-хан 20 июня 1912 года издает указ, на основании которого высшая исполнительная власть осуществляется на западный манер — Советом министров. Во главе встает Тугс-Очирын Намнансурэн, глава Саин-Нойон-Ханского аймака Халхи, а ведущим министерством считается Министерство внутренних дел (до июля 1912 года).

Дабы погасить разгоравшийся между религиозными деятелями и гражданской администрацией конфликт относительно распределения властных полномочий, в июле 1912 года по указу Богдо-хана было создано Министерство общего управления/общих дел

---

[112] Напр.: Монгол улсын засгийн газар 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, А. Түвшинтулга. Улаанбаатар: Адмон, 2012. 243 х. [Исполнительные органы власти Монголии 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Бацайхан, А. Тувшинтулга. Улан-Батор: Адмон, 2012. 243 с].

[113] Хурээ (монг. хүрээ) — один из старинных монгольских родов. Хурээ входили в состав семи северных отоков Халхи, составивших первоначальное ядро современных халха-монголов, а в начале XX в. — Внешней Монголии/Халхи.

с полномочиями по управлению делами Совета министров, которое возглавил Намнансурэн, став фактически вторым должностным лицом в государстве.

В июле 1919 года китайское правительство отправило в Монголию 600 солдат якобы для защиты Монголии от большевиков, а уже в октябре генерал Сюй Шичан прибыл в Ургу и потребовал отмены прав автономии. 10 ноября было созвано правительство Богдо-хана, спустя неделю принявшее решение об аннулировании автономного статуса. Верхняя палата Великого Хурулдана поддержала его, тогда как нижняя — выступила против. Тем не менее 22 ноября состоялась церемония перехода Халхи в прямое подчинение Пекину, завершающим церемониальным актом которой стало установление на видном месте центрального дворца портрета президента Китайской Республики.

Освободительное движение, инициированное бароном Унгерном и поддержанное представителями элит и духовенства во главе с Джалхандза-хутухтой VIII — С. Дамдинбазаром, образовали временную администрацию, а в начале марта 1921 года Богдо-хан сформировал новое правительство автономной Внешней Монголии, которое после реставрации просуществовало меньше года. Тем не менее оно успело осуществить важные мероприятия: создать властные структуры, начать восстанавливать промышленность, скотоводство и торговлю, связь, финансовую и налоговую системы, пошлины, армию и полицию, международные связи и так далее. Создается Министерство по делам религии, а также новые государственные органы в статусе государственных комитетов, ведающие вопросами таможни и пограничной стражи, столичного городского управления, уголовного розыска и наказаний и других.

Но уже 13 марта 1921 года революционеры учредили параллельную исполнительную структуру — Временную верховную администрацию Монгольского Народного правительства, сокращенно именуемую в исторических документах Временное правительство. 9 июля 1921 года Центральный комитет Монгольской народно-революционной партии принял решение о роспуске автономного

правительства Богдо-хана и на следующий день осуществил задуманное.

С 16 июля 1921 года высший исполнительный орган государственной власти именуется Народным правительством. После принятия Конституции Монгольской Народной Республики осенью 1924 года оно называется Правительством МНР, положение о котором было утверждено в 1925 году на II сессии Малого Народного Хурала[114]. С 1932 года Совет министров переименовывается в Народный совет министров. Во Временном правительстве были созданы три министерства: Министерство обороны (глава — генерал Сухэ-Батор), Министерство финансов (Чагдарджав) и Министерство внутренних дел (Билэгсайхан).

Поскольку в данный исторический период институт премьер-министра как главы исполнительной власти усиливается во многом из-за слабости легитимного главы государства, отчасти — в силу того, что изначально фигура этого должностного лица являлась компромиссной, то необходимо остановиться на трансформации статуса и этого должностного лица. Как уже было сказано, Г. Бамбадоржа, подписавшего среди других членов правительства акт об упразднении монгольской автономии, на посту премьер-министра в феврале 1921 года на короткое время сменил Джалхандза-хутухта VIII — С. Дамдинбазар, которого, в свою очередь, в марте — Манджушри-хутухта VI — Донкор-Самбадондогийн Цэрэндорж, формально находившийся в этой должности до 10 июля 1921 года. Он оказался последним премьер-министром богдоханского Совета министров, поскольку параллельно с ним в феврале 1921 года формируется так называемое Народное правительство. Во главе этого органа 13 марта встал Хатан-Батор Максаржав, а 16 апреля его сменил Догсомын Бодоо, при котором прежний Совет министров упразднен, а Д. Бодоо стал единственным главой исполнительной власти в стране. В январе 1922 года он уступил эту позицию Джалхандза-хутухте VIII — С. Дамдинбазару,

[114] Монгольское законодательство ... С. 32–36.

преемником которого в сентябре 1923-го стал уже упоминаемый Балингийн Цэрэндорж. Важно отметить, что и по настоящее время премьер-министр Монголии — одна из ключевых государственных должностей страны.

С 28 января 1922 года вводится должность заместителя премьер-министра. 19 января 1931 года количество заместителей премьер-министра МНР увеличивается до двух, с 1941 — до трех, с 1944 — до четырех, в 1953–1958 годах — до пяти, а в 1964–1975 — до семи. Статус заместителя премьер-министра подчеркивал важность тех сфер, которыми одновременно руководили назначенные на высокие посты должностные лица. Так, при Х. Чойбалсане в статусе заместителя премьер-министра состояли председатель Госплана, а также лица, курировавшие торговлю, транспорт и финансы, социальные и культурные вопросы, промышленность и строительство. Примерно с 1930-х до конца 1950-х годов государственное управление изменилось, количество министерств и специальных служб возросло до нескольких десятков.

Народное правительство установило за собой высшее право принимать любые законы, применять наказание за их нарушение вплоть до смертной казни до созыва Великого народного хурала и учреждения высших руководящих органов власти.

Высшим исполнительным органом было Правительство МНР, образуемое Малым хуралом. Согласно статье 27 конституции 1924 года[115], правительство осуществляло общее управление делами. В его состав входили: председатель, его заместитель, председатели военного и экономического советов, главнокомандующий, государственный контролер (позже Госконтроль как самостоятельный орган власти был упразднен) и 7 сайдов (министров) — внутренних дел, иностранных дел, военных дел, финансов, хозяйства, юстиции, просвещения. В 1925 году принимается Положение о Правительстве МНР[116].

[115] Монгольское законодательство ... С. 10.

[116] Там же. С. 32–36.

Конституция МНР 1940 года впервые определяла статус Совета министров в качестве высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти.

Изменился и его состав, теперь в него входили: председатель, его заместители, начальник Управления планирования, учета и контроля и 11 министров. Число министерств, соответственно, было увеличено и представлено следующими — внутренних дел, иностранных дел, военных дел, финансов, юстиции, просвещения, животноводства и земледелия, промышленности и строительства, транспорта, торговли, здравоохранения. Помимо министерств, конституцией 1940 года предусматривалось создание других ведомств: Управления планирования, учета и контроля, Управления связи, Комитета по делам искусств, Ученого комитета, Государственного издательства. В феврале 1941 года постановлением XXIV сессии Малого Хурала в связи с выделением Кустпромсоюза из Министерства промышленности и строительства и образованием Центрального совета кустарно-промысловой кооперации с подчинением его непосредственно Совету министров, данный шаг был закреплен конституционно.

Государственные изменения февраля 1949 года коснулись и Совета министров МНР. Во-первых, вместо председателя вводилась должность премьер-министра. Во-вторых, изменялся состав министерств и ведомств, их наименование и, соответственно, состав Совета министров, куда отныне входили: премьер-министр МНР, его заместители, председатель Государственной плановой комиссии, председатель Комиссии государственного контроля, председатель Комитета по делам искусств и 13 министров. Среди министерств были — внутренних дел, государственной обороны, иностранных дел, финансов, юстиции, просвещения, животноводства, промышленности, пищевой промышленности, транспорта, торговли, здравоохранения, связи. В непосредственном подчинении Совета министров находились Комитет наук, Государственный университет, Комитет по делам физкультуры и спорта, Государственная типография, Комитет радиофикации и радиовещания, Главное управление

литературы и издательства (Главлит), Главное строительное управление и Бюро гидрометеорологической службы.

По Конституции МНР 1960 года в государственной системе высший исполнительно-распорядительный орган именовался Советом министров, чей конституционный статус регулировался нормами главы IV. Статья 38 определяла его как «высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти МНР», что предполагало его двойную функцию: реализация законов, принятых ВНХ, и указов его Президиума; а также право издавать собственные подзаконные акты (постановления и распоряжения) для управления всеми сферами государственной жизни. Подчеркнем здесь, что Совет министров не обладал собственной политической автономией, а процедура формирования была четко прописана и не оставляла сомнений в его производном и подчиненном характере. Ключевая учредительная норма содержалась в пункте 3 статьи 26, которая относила к ведению Великого народного хурала образование Совета министров. Хотя Конституция МНР 1960 года не детализировала саму процедуру, на практике она выглядела следующим образом и была закреплена в регламентах ВНХ: на своей первой сессии после выборов ВНХ сначала избирал свой Президиум, затем утверждал кандидатуру председателя Совета министров (по представлению депутатских групп), после чего утверждал персональный состав всего Совета министров — заместителей, министров, председателей госкомитетов (по представлению новоизбранного председателя ВНХ). В результате весь состав правительства от его главы до рядового министра юридически получал свой мандат непосредственно от парламента. Согласно статье 39 Основного закона, в состав Совета министров входили председатель, его заместители, министры и руководители других центральных ведомств.

Конституция устанавливала строгую систему подотчетности Совета министров, делая его ответственным перед Великим народным хуралом на всех этапах его деятельности. Так, статья 38 прямо гласила: «Совет Министров МНР ответственен перед Великим Народным Хуралом МНР и ему подотчетен». Это означало,

что на ежегодных сессиях ВНХ этот орган был обязан отчитываться о своей работе. Поскольку ВНХ собирался редко, для обеспечения постоянного контроля та же статья 38 добавляла: «...а в период между сессиями ВНХ — перед Президиумом Великого Народного Хурала». Этот механизм двойной подотчетности (перед сессией ВНХ и перед его постоянно действующим Президиумом) обеспечивал непрерывный формальный парламентский контроль над исполнительной властью. Президиум ВНХ имел право отменять постановления Совета министров, если они противоречили закону (п. 6 ст. 34), и мог освобождать от должности и назначать отдельных министров в период между сессиями ВНХ с последующим утверждением на сессии хурала (п. 8 ст. 34).

Конституция Монголии 1992 года заложила классическую «вестминстерскую модель» формирования правительства, в которой исполнительная власть является производной от законодательной и опирается на ее доверие. Однако политическая практика 1990-х, характеризовавшаяся крайней нестабильностью и частой сменой кабинетов, привела к серии конституционных реформ. Эти реформы были направлены на усиление и стабилизацию исполнительной власти, что в итоге привело к созданию современной модели, которую можно охарактеризовать как сильный парламентский кабинет.

Как уже было рассмотрено в разделах, посвященных полномочиям Великого государственного хурала и президента, первоначальная редакция конституции 1992 года ввела четкий механизм формирования правительства, напрямую связав его с результатами парламентских выборов. Напомним, что согласно статье 38 право на выдвижение кандидатуры премьер-министра получала партия или коалиция, обладающая большинством мест в ВГХ, после чего кандидатура утверждалась парламентом по представлению президента. Такой порядок подчеркивал производный статус Правительства Монголии (монг. Монгол Улсын Засгийн газар) как высшего органа исполнительной власти, состоящего из премьер-министра и министров и подотчетного законодательному органу. Согласно статье 43 Основного закона страны, правительство несло

коллективную ответственность перед ВГХ за свою деятельность, а парламент имел право вынести вотум недоверия и отправить правительство в отставку. Таким образом, модель 1992 года создала систему, в которой правительство полностью зависело от парламентского большинства, а победа на выборах в ВГХ давала прямой и неоспоримый мандат на формирование исполнительной власти.

Опыт показал, что при слабом парламентском большинстве или хрупких коалициях правительства легко уходили в отставку, в связи с чем серия конституционных поправок имела целью решение этой проблемы. Так, поправки 2000 и 2022 годов были направлены на усиление связи с парламентом (принцип давхар дээл), когда снимается первоначальное ограничение на совмещение постов депутата ВГХ и члена правительства. Действующая редакция конституции (после поправки 2022 г.) не содержит ограничений на такое совмещение. Это позволило формировать правительство из числа наиболее влиятельных лидеров парламентских фракций, а сам институт получил гораздо более прочную поддержку в парламенте и, следовательно, является более стабильным. «Большие поправки» 2019 года статьей 43.4 устанавливали норму, согласно которой предложение об отставке премьер-министра может быть внесено не менее чем одной четвертью членов ВГХ, а для его принятия требуется большинство голосов всех членов ВГХ, что значительно усложнило процедуру по сравнению с простым большинством от присутствующих. Кроме того, при внесении предложения об отставке премьер-министра инициаторы обязаны одновременно предложить кандидатуру нового премьер-министра. Этот механизм, заимствованный из немецкой модели, предотвращает ситуацию, когда парламент может легко отправить правительство в отставку, не имея согласованной альтернативы, что часто приводило к политическому кризису и безвластию. В результате конституционной эволюции в Монголии сложилась модель, которую можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, сохранен классический парламентский принцип — правительство формируется партией или коалицией, победившей на выборах в ВГХ.

Во-вторых, правительство может состоять как из депутатов, так и из внешних специалистов, что дает премьер-министру гибкость в формировании команды.

В-третьих, современное Правительство Монголии обладает высокой степенью конституционной защиты от вотума недоверия, процедура его отставки сложна и требует от оппозиции не только консолидации для критики, но и наличия согласованной кандидатуры нового главы правительства.

В-четвертых, модель сдвинулась в сторону усиления исполнительной власти внутри парламентской системы, поскольку правительство, тесно связанное с парламентским большинством и защищенное сложной процедурой отставки, может более эффективно и последовательно проводить свою политику. Так или иначе, но порядок формирования данного института по-прежнему полностью зависит от результатов выборов в Великий государственный хурал, что сохраняет его демократическую легитимность.

Институты судебной власти и разрешения споров и их место в избирательной системе и избирательном процессе современной Монголии

В период 1920-х годов и отхода от традиционных институтов происходит реорганизация судебной системы. В конце 1921-го Народное правительство образовало специальную комиссию по проведению судебной реформы, результатом работы которой стало создание первого обособленного судебного органа Монголии как отдельного звена государственной системы. Так, в марте 1921 года в структуре Министерства внутренних дел был образован Судебный департамент, а в июле Министерство юстиции завершает подготовку к работе Временного департамента прокуратуры и Временного суда, которые функционируют при Народном правительстве в качестве современных, а не родовых или феодальных учреждений. Сословный суд и пытки были отменены. В июле 1922 года учреждена Государственная внутренняя охрана — как следствие начавшихся заговоров со стороны недовольных масс.

Временный суд и Временная судебная канцелярия становятся самостоятельными государственными органами 17 декабря 1924 года. 16 апреля 1926 года по инициативе правительства МНР XXI сессия Президиума Великого Народного Хурала одобрила Положение о реорганизации судебной системы, согласно которому судебные процессы признавались открытыми, закреплялась профессионализация судей и сотрудников суда. На основании этого Положения на 48-м заседании Правительства постановлением № 7 от 24 декабря 1926 года Временный суд был переименован в Верховный суд МНР и начал работу в обновленном статусе с 1 января 1927 года.

Вместе с тем новый государственный орган испытывал острую потребность в кадрах, в связи с чем было принято решение о подготовке кадров высшей школы, что положило начало высшему юридическому образованию в Монголии. В Национальном университете открывается юридический факультет, помимо этого, юридические кадры стали готовить советские высшие учебные заведения, в частности в городе Иркутске.

Главой VII конституции 1940 года особое место в системе высших органов власти МНР было отведено суду и прокуратуре. Судебную систему венчал Верховный суд, которому подчинялись городской суд в Улан-Баторе, аймачные и участковые народные суды, избираемые соответствующими хуралами на 4 и 3 года. Рассмотрение дел объявлялось открытым с обеспечением обвиняемому права на защиту. Помимо профессиональных судей к участию в рассмотрении отнесенных к их ведению вопросов привлекались и народные заседатели — представители общественности.

Прокуратура представляла собой централизованный и независимый от местных властей государственный орган, обеспечивающий высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами, центральными органами и подведомственными им учреждениями, а также должностными лицами и гражданами страны. Во главе этого органа находился прокурор МНР, назначаемый Малым хуралом на 5 лет, который, в свою очередь, назначал территориальных прокуроров на 4 года.

Одновременно с этим 2 октября 1940 года при Совете министров создается Межведомственный отдел разрешения споров и ответственности. 12 ноября он был преобразован в Государственный арбитраж при Совете министров.

В рамках социалистической доктрины полновластия представительных органов, закрепленной в конституции 1960 года, судебная власть и прокуратура не рассматривались как независимые и самостоятельные ветви власти, они были полностью интегрированы в единую государственную систему и находились под контролем высших представительных органов. Глава VII Основного закона МНР закрепляла принцип выборности судей, судьи не назначались, а избирались, что формально делало их подотчетными избравшим их органам и населению. Так, по статье 67 Верховный суд МНР избирался Великим народным хуралом на 4 года, аймачные и городские суды избирались соответствующими аймачными и городскими хуралами народных депутатов на 3 года (ст. 68), народные суды избирались непосредственно гражданами района или города на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании на 3 года (ст. 69). При рассмотрении дел в судах первой инстанции обязательно участвовали народные заседатели (монг. ардын төлөөлөгчид), которые при осуществлении правосудия пользовались равными с судьей правами (ст. 71). Поскольку судьи всех уровней (кроме низового) избирались представительными органами, полностью контролируемыми Монгольской народно-революционной партией, их кадровый состав проходил строгий партийный отбор, а все суды были ответственны и подотчетны избравшим их органам (ст. 67 и 68).

В соответствии со статьей 74 конституции на Прокурора МНР и подчиненных ему прокуроров возлагался «высший надзор за точным исполнением законов» всеми министерствами, ведомствами, местными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Прокурор назначался Великим народным хуралом на 4 года (ст. 75), прокуроры аймаков и городов назначались Прокурором МНР и утверждались Президиумом ВНХ (ст. 77),

районные и участковые прокуроры назначались Прокурором МНР (ст. 77). Прокуратура была построена на фундаментальных принципах, полностью скопированных с советской модели — централизация (все нижестоящие прокуроры подчинялись вышестоящим и, в конечном счете, только Прокурору МНР) и независимость от местных органов (прокуроры были полностью независимы от любых местных органов власти и подчинялись только по своей вертикали). При этом Прокурор МНР был ответственен и подотчетен только Великому народному хуралу, а в период между сессиями — его Президиуму (ст. 75). Таким образом, прокуратура представляла собой жестко централизованную структуру, которая действовала как единый механизм по всей стране. Она была полностью выведена из-под влияния местных властей и подчинялась напрямую только высшему представительному органу.

Современная судебная система Монголии, основанная на положениях главы IV конституции 1992 года, представляет собой независимую ветвь государственной власти, призванную осуществлять правосудие и выступать гарантом прав и свобод человека. Ее ключевыми характеристиками являются институциональная независимость, система специализированных судов и сложный механизм формирования судейского корпуса, направленный на деполитизацию и обеспечение профессионализма. Конституция 1992 года провозгласила фундаментальные принципы, которые полностью изменили статус суда в системе государственной власти: исключительная компетенция (ст. 47.1), означающая, что правосудие в Монголии осуществляется только судом, создание внесудебных органов для осуществления правосудия категорически запрещено; независимость (ст. 49.1), которая заключается в том, что судья независим и подчиняется только закону, а любое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия запрещается; несменяемость судей (ст. 51.3), фиксирующая, что полномочия судьи могут быть прекращены только по основаниям, предусмотренным конституцией и законом (например, по собственному желанию, по состоянию здоровья или в случае совершения преступления).

Современная судебная система Монголии является многоуровневой и специализированной. Она состоит из следующих звеньев.

Во-первых, это Верховный суд Монголии (монг. Улсын Дээд Шүүх), который рассматривает дела в кассационном (окончательном) порядке, дает официальные толкования законов (кроме конституции), осуществляет надзор за деятельностью нижестоящих судов и возглавляет систему судов общей юрисдикции, рассматривающих уголовные и гражданские дела. Уровнем ниже находятся апелляционные суды аймаков и столицы, пересматривающие решения судов первой инстанции. Уровнем ниже находятся суды первой инстанции: районные (монг. дүүргийн) и межсомонные (монг. сум дундын) суды, на которые и ложится основная нагрузка в судебном разбирательстве

Во-вторых, это административные суды, рассматривающие споры между гражданами/юридическими лицами и государственными органами. Система также имеет три уровня: суд первой инстанции, апелляционный суд и специальная палата в Верховном суде. Исторически существовали и другие специализированные суды (например, налоговые), но система была реформирована, и они упразднены.

Порядок назначения судей был недавно кардинально изменен, чтобы исключить политическое влияние и обеспечить профессиональный отбор. Ключевой орган в этом вопросе — Всеобщий совет судей (монг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл), независимый и ответственный за отбор кандидатов в судьи, защиту их прав и обеспечение независимости судов. После реформы 2019 года он состоит из десяти членов, из которых пять являются судьями (избираются самими судьями), а пять — не судьями (назначаются по сложной процедуре, исключающей доминирование одной ветви власти), что обеспечивает самоуправление судебной власти. Всеобщий совет судей проводит открытый конкурсный отбор кандидатов на вакантные должности судей на основе их профессиональных и моральных качеств, представляет кандидатуры отобранных лиц Президенту Монголии, который издает указ о назначении судьи. При этом он не может

отклонить кандидатуру без веских, установленных законом оснований. Кандидатуры судей Верховного суда Всеобщий совет судей вносит в Великий государственный хурал через президента, и ВГХ принимает окончательное решение.

В-третьих, это Конституционный цэц (Цэц) — аналог конституционного суда немецко-австрийской модели с определенными оговорками, а без понимания его роли анализ избирательной системы будет неполным, поскольку именно он выступает верховным арбитром, обеспечивающим соответствие всего избирательного законодательства и процесса Основному закону страны. Статус этого государственного органа регулируется Законом Монголии «О Конституционном цэце» от 8 мая 1992 года. С точки зрения его места в вопросах функционирования избирательной системы сошлемся на Заключение Конституционного цэца № 04 от 22 декабря 1993 года, в котором рассматривался вопрос о соответствии конституции Закона о выборах в Великий государственный хурал 1992 года.

Отметим, прежде всего, что учрежденный конституцией 1992 года Конституционный цэц Монголии является одним из ключевых столпов демократического правового государства. В контексте избирательной системы его роль выходит далеко за рамки обычного судебного контроля. Цэц выступает как верховный страж конституционности избирательного процесса, обладая эксклюзивными полномочиями по оценке соответствия законов о выборах, действий высших должностных лиц и окончательных итогов голосования Основному закону страны. Анализ Закона «О Конституционном цэце » (далее — Закон о цэце) и его правоприменительной практики, как, например, в решении по выборам 1992 года, демонстрирует его фундаментальную роль в защите избирательных прав граждан. Статья 64 конституции учреждает Цэц как орган, осуществляющий высший надзор за исполнением конституции, выносящий заключения о нарушении ее положений и разрешающий конституционные споры. Статья 1.1 Закона о цэце дублирует эту норму, определяя его как гаранта неукоснительного соблюдения конституции. Закон устанавливает ключевые принципы,

обеспечивающие его авторитет: независимость, подчинение только конституции, коллегиальность и гласность (ст. 2 Закона о цэце). Для обеспечения политической беспристрастности девять членов Цэца назначаются Великим государственным хуралом на 6 лет по представлению трех высших ветвей власти: три — от ВГХ, три — от президента, три — от Верховного суда (ст. 3.1 Закона о цэце).

Именно в сфере выборов полномочия Конституционного цэца проявляются наиболее ярко и значимо. Он осуществляет конституционный контроль на всех стадиях процесса — от законодательного регулирования до подведения итогов. Цэц рассматривает на предмет соответствия конституции законы о выборах, а также любые другие законы и решения ВГХ (ст. 8.2.1 Закона о цэце). В изученном нами решении (Заключение № 04 от 1993 г.) граждане оспаривали конституционность ряда положений Закона о выборах в ВГХ 1992 года, в частности, принципы формирования округов и распределения мандатов. Хотя Цэц в итоге не признал закон неконституционным, сам факт рассмотрения дела по существу показал, что этот механизм работает. Цэц признал, что закон несовершенен, но не нарушает напрямую Основной закон, тем самым, выступив арбитром между общественным недовольством и позицией парламента.

Цэц рассматривает вопросы о нарушении конституции со стороны высших должностных лиц, включая президента, членов ВГХ, премьер-министра, а также о законности их избрания (ст. 8.3 Закона о цэце). Конституционный цэц обладает эксклюзивным правом рассматривать споры, связанные с окончательными решениями Генеральной избирательной комиссии об итогах выборов в ВГХ и выборов президента (ст. 8.2.6 Закона о цэце), что выводит споры о легитимности высших органов власти из юрисдикции административных судов и переводит их на высший, конституционный уровень. Решение Цэца по таким вопросам является окончательным и обжалованию не подлежит. Это делает его последней инстанцией, подтверждающей или опровергающей законность итогов национальных выборов.

Обратиться в Цэц по вопросам выборов могут как высшие органы власти (ВГХ, президент, правительство, Верховный суд), так и любой гражданин Монголии путем подачи заявления или жалобы (ст. 9.1 Закона о цэце). Именно обращения граждан, как в деле 1993 года, часто становятся катализатором для конституционного контроля. Цэц выносит заключение (монг. дүгнэлт). Если заключение о неконституционности нормативного акта или решения утверждается Великим государственным хуралом, этот акт или решение немедленно утрачивает силу. Если ВГХ отклоняет заключение, Цэц пересматривает дело и выносит окончательное решение (монг. тогтоол), которое является обязательным для всех и вступает в силу немедленно (ст. 66 конституции и ст. 8.5 и 8.6 Закона о цэце).

Таким образом, Конституционный цэц Монголии является неотъемлемым и критически важным элементом избирательной системы, чья роль заключается не в администрировании выборов, а в обеспечении их конституционно-правовой чистоты. Он выступает предохранителем, проверяя избирательные законы на соответствие фундаментальным правам и принципам, заложенным в конституции, а также высшим арбитром, чье окончательное решение легитимирует итоги национальных выборов, ставя точку в самых острых политических спорах. Практика его работы, начиная с самых первых лет демократии, как показывает Заключение № 04 от 1993 года, свидетельствует о его способности выступать в качестве независимого органа, обеспечивающего баланс в системе государственной власти и защищающего основы конституционного строя.

Заключение

Проведенный анализ избирательной системы Монголии позволяет сделать вывод о том, что ее современное состояние является продуктом уникального исторического пути, на котором древние традиции государственности переплетались с радикальными трансформациями Новейшего времени. В отличие от многих

постсоциалистических государств, чья политическая культура формировалась преимущественно в рамках имперских и авторитарных моделей, монгольская государственность имеет глубокие исторические корни выборной легитимности. Фундаментальный принцип власти, дарованной через коллективное решение, заложенный еще во времена курултаев Монгольской империи, пусть и в трансформированном виде, прошел через века, сохранив в национальном сознании идею о том, что верховная власть должна получать мандат через определенную процедуру избрания, а не просто по праву наследования. Этот исторический пласт был дополнен опытом социалистического периода (МНР), который, несмотря на однопартийный характер и отсутствие реальной политической конкуренции, заложил административный и организационный фундамент для современных государственных институтов. Именно в этот период была создана иерархическая система представительных органов (хуралов) и отработаны механизмы централизованной организации выборов, которые после 1990 года стали основой для построения новой, демократической системы. Таким образом, постсоциалистическая трансформация, начавшаяся с принятием конституции 1992 года, не создавала избирательную систему на пустом месте, а реформировала и наполняла новым демократическим содержанием уже существующие институциональные и культурные пласты.

Важно подчеркнуть, что эти исторические этапы оставили после себя двойственное наследие, которое во многом предопределило противоречия современного политического процесса. С одной стороны, традиция курултая сформировала в политической культуре монголов глубоко укоренившееся представление о власти как о мандате, который вручается коллективной волей, а не просто передается по наследству. Это создало культурный прецедент для подотчетности власти и стало фундаментом для быстрого принятия демократических идей после 1990 года. С другой стороны, социалистический период не только создал современную административную инфраструктуру, но и сформировал культуру централизованного однопартийного правления, где политическая конкуренция

отсутствовала, а роль государства была всеобъемлющей. Таким образом, постсоциалистическая Монголия унаследовала одновременно и древнюю традицию выборной легитимности, и недавний опыт авторитарного государственного строительства, что породило фундаментальное напряжение между демократическими устремлениями и патерналистскими ожиданиями от власти.

Как показало исследование, центральным сюжетом и главной движущей силой реформ в постсоциалистической Монголии стал непрерывный поиск баланса между двумя ключевыми, но зачастую противоречащими друг другу целями: обеспечением политической стабильности, которая требует формирования сильного и дееспособного правительства, и достижением справедливой представительности, подразумевающей адекватное отражение в органах власти всего спектра политических предпочтений общества. Этот поиск наглядно проявляется в «маятниковых колебаниях» избирательной системы на протяжении последних трех десятилетий. Доминирование мажоритарной системы в 1990-х и 2000-х годах обеспечивало формирование устойчивых однопартийных правительств, но приводило к значительному искажению воли избирателей и слабой представленности оппозиции. Эксперименты со смешанной и пропорциональной системами в 2010-х годах, напротив, создавали более плюралистичный и представительный парламент, но ценой его фрагментации и хронической правительственной нестабильности. Конституционные реформы последних лет, закрепившие новую смешанную модель и увеличившие численный состав парламента, являются кульминацией этого долгого поиска и попыткой синтезировать преимущества обеих систем. Результатом этого сложного и противоречивого процесса стало создание одного из самых детализированных, технологически продвинутых и комплексно регулируемых избирательных законодательств в регионе. Были сформированы сильные и независимые институты, такие как Генеральная избирательная комиссия и Конституционный цэц, которые выступают гарантами законности и легитимности всего избирательного процесса, от регистрации кандидатов до подведения окончательных итогов.

Эта динамика «маятниковых колебаний» объясняется тем, что избирательное законодательство в Монголии стало главной ареной политической борьбы. Партия или коалиция, одержавшая победу на выборах, практически сразу инициировала реформы, стремясь закрепить свое преимущество и создать более выгодные условия для следующего электорального цикла. Оппозиция, в свою очередь, требовала изменений, которые повысили бы ее шансы на реванш. В результате этого перманентного торга и возникла уникальная черта монгольского законодательства — его чрезвычайная детализация и прескриптивность. В условиях низкого уровня межличностного и межпартийного доверия политические акторы стремились прописать в законе абсолютно все процедурные детали, не оставляя пространства для двусмысленных трактовок или административного усмотрения. Именно эта логика привела к созданию мощных и независимых контрольных органов — Генеральной избирательной комиссии и Конституционного цэца. Они были задуманы как внешние, беспристрастные арбитры, способные обеспечить соблюдение этих сверхдетализированных правил в ситуации, когда сами политические игроки друг другу не доверяют. Таким образом, сложность законодательства и сила контрольных институтов — это две стороны одной медали, рожденные в горниле непрекращающейся политической конкуренции.

Однако, несмотря на впечатляющий прогресс в создании формальных институтов и высокотехнологичных процедур, избирательная система Монголии продолжает сталкиваться с рядом глубоких и системных вызовов, которые свидетельствуют о существенном разрыве между передовым законодательством и реальной политической практикой. Главным из этих вызовов остается хроническая политическая нестабильность. Парадоксальным образом, реформы, направленные на ее преодоление, зачастую лишь усугубляли проблему. Феномен давхар дээл (совмещение депутатского мандата с министерским портфелем), изначально задуманный как способ укрепить связь между правительством и парламентским большинством, на практике привел к размыванию принципа разделения властей,

усилению исполнительной власти за счет законодательной и созданию почвы для коррупционных рисков и лоббизма. Эта проблема является симптомом более глубокого недуга — слабой институционализации политических партий. За редким исключением, они продолжают функционировать не как устойчивые идеологические платформы с массовой поддержкой, а как временные электоральные машины, построенные вокруг персоналистских лидеров и ситуативных коалиций элит. Это, в свою очередь, порождает третью ключевую проблему — кризис доверия и высокий уровень коррупции. Когда партийные структуры слабы, а политическая борьба носит персоналистский характер, на первый план выходят неформальные практики, включая подкуп избирателей, использование административного ресурса и непрозрачное финансирование кампаний. Несмотря на создание сложной и многоуровневой системы юридической ответственности, эти явления остаются серьезной угрозой, подрывающей легитимность выборов и доверие граждан к демократическим институтам в целом.

Фундаментальной причиной этих сохраняющихся вызовов является глубокий разрыв между темпами электорального инжиниринга и скоростью политического развития. Законодатели в Монголии продемонстрировали выдающуюся способность к созданию и реформированию сложных избирательных правил, пытаясь через юридические механизмы решить глубокие политические проблемы. Однако эти технократические решения не смогли излечить коренную слабость партийной системы. Отсутствие устойчивых идеологических платформ и сильных региональных структур приводит к тому, что партии остаются крайне зависимыми от финансовых ресурсов и харизмы отдельных лидеров. Это, в свою очередь, создает порочный круг: для победы необходимы огромные средства, что стимулирует коррупцию и зависимость от олигархических групп; а победа на выборах воспринимается не как мандат на реализацию программы, а как доступ к ресурсам. В результате у граждан формируется устойчивое недоверие и цинизм по отношению к политическому процессу в целом. Таким образом, частые законодательные

реформы, призванные усовершенствовать систему, на практике оказываются лишь симптоматическим лечением, не затрагивающим первопричину болезни — дефицит подлинной институционализации политических акторов.

В конечном итоге, избирательная система Монголии представляет собой примечательный парадокс: это один из самых совершенных и технически продвинутых формальных избирательных механизмов в постсоциалистическом мире, который функционирует в условиях сложной и не до конца консолидированной политической культуры. С одной стороны, страна добилась выдающихся успехов: создано всеобъемлющее и детально проработанное законодательство; сформированы независимые и профессиональные институты, такие как Генеральная избирательная комиссия и Конституционный цэц, способные обеспечивать законность процесса; внедрены передовые технологии, включая биометрическую идентификацию и автоматизированные системы подсчета голосов, что ставит Монголию в один ряд с развитыми демократиями. Это огромное достижение для нации, совершившей мирный переход к демократии. Однако будущее монгольской демократии зависит уже не столько от дальнейшего совершенствования законов и процедур, сколько от способности политических элит и общества преодолеть сохраняющиеся вызовы. Ключевой вопрос заключается в том, смогут ли эти передовые институты и технологии стать инструментом для формирования подлинно представительной, подотчетной и стабильной власти, или же они останутся лишь сложной и дорогостоящей ареной для борьбы персоналистских и клиентелистских сетей. Устойчивость монгольского «острова демократии» будет зависеть от того, насколько успешно политическая культура страны сможет адаптироваться к тем высоким стандартам, которые она сама для себя установила в своем законодательстве.

Этот фундаментальный парадокс ставит Монголию на развилку двух потенциальных траекторий дальнейшего развития. Оптимистический сценарий предполагает, что созданный сложный и жесткий институциональный каркас будет играть роль

дисциплинирующей структуры. Постепенно, через несколько электоральных циклов, этот каркас заставит политические элиты адаптироваться и начать играть по правилам, что приведет к постепенному оздоровлению политической культуры, укреплению партий и снижению уровня коррупции. В этом случае формальные институты со временем сформируют соответствующее им содержание. Пессимистический сценарий, в свою очередь, предполагает, что разрыв между формой и содержанием будет нарастать. Сложная избирательная система может превратиться в фасад, за которым продолжат доминировать неформальные практики и теневые договоренности. В этом случае легитимность демократических процедур будет неуклонно снижаться, что в условиях сложного геополитического соседства и экономической нестабильности может создать риски для долгосрочной устойчивости самой демократической модели. Таким образом, монгольский опыт демонстрирует, что построение демократии — это не только создание совершенных законов, но и долгий, кропотливый процесс взращивания политической культуры, способной эти законы наполнить реальным смыслом.

Библиография

1. Авенариус Г. Краткий очерк истории Китая в связи с учением Конфуция о существе государственной власти / Г. Авенариус // Вестник Азии. 1914. № 19–22. С. 1–151.

2. Баранов А.М. Халха. Аймакъ Цеценъ-хана / А.М. Баранов. Харбин, 1919. 61 с.

3. Баярмаа Г. Их Шавийн засаг захиргааны зохион байгуулалтын өөрчлөлтүүд (1911–1921 он) [Организационные изменения в администрации Великого Шаби (1911–1921)] // Труды Института востоковедения РАН. Вып. 25: Институт Богдо-гэгэна в истории Монголии. К 150-летию Богдо-гэгэна Джебцзундамба-хутухты VIII — последнего великого хана монголов / отв. ред. О. Батсайхан, С.Л. Кузьмин. М.: Институт востоковедения РАН, 2019. С. 269–290.

4. Брук С.И. Население мира. Этнодемографический справочник / С.И. Брук. М.: Наука, 1986. 830 с.

5. Государственный строй Канады (диссертация С.Н. Соловьёва): [В Институте права Академии Наук СССР] // Советское государство и право. 1948. № 6 (июнь). С. 96–98.

6. Документы внешней политики СССР. Т. IV. 19 марта 1921 г. — 31 декабря 1921 г. / М-во иностр. дел СССР. М.: Госполитиздат, 1960. 840 с.

7. Дудин П.Н. Автономное государство как политическая категория и инструмент стратегического присутствия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16. № 1. С. 40–57.

8. Дудин П.Н. Буферные государства как инструмент обеспечения стратегического присутствия в регионе Восточной Азии: советский и японский опыт // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2018. № 6. С. 50–65.

9. Дудин П.Н. Буферные зоны и их соотношение со схожими категориями территорий с особым режимом сквозь призму российского / советского и японского стратегического присутствия в регионе Восточной Азии // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2019. № 4. С. 44–62.

10. Дудин П.Н. Государственность Внутренней Монголии в конце XIX — первой половине XX вв.: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.03 / П.Н. Дудин; ФГБУН «Институт монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН». Т. 1. Улан-Удэ, 2020. 340 с.

11. Дудин П.Н. Меценат эпохи Синьхая // Концепт: научно-методический электронный журнал. 2013. Т. 3. С. 1281–1285.

12. Дудин П.Н. Преддоговорные основы «экспорта революции» в Восточной Азии и региональный политический порядок в зоне советского влияния: позитивный опыт и социалистическая идеология в Монголии. Год 1921. Часть 1 // Oriental Studies. 2021. Т. 14. № 1. С. 8–23.

13. Дудин П.Н. Рец.: Современное китайское государство. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления / гл. ред. А.В. Виноградов. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, Ин-т востоковедения РАН, 2022. 903 с. // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 6. С. 592–600.

14. Иакинф. Китай, его жители, нравы, обычаи, просвещение / сочинение монаха Иакинфа. СПб.: В типографии Императорской академии наук, 1840. VIII, 442, [2] с.

15. Конституции буржуазных стран. Т. III: Государства Азии, Аравийского полуострова и Африки. М.: Соцэкгиз, 1936. 382 с.

16. Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики // Советское государство и право. 1947. № 8. С. 36–50.

17. Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики. М.: Гос. изд-во юр. лит., 1950. 24 с.

18. Конституция и основные законодательные акты Монгольской Народной Республики / пер. с монг.; ред. и вступ. статья С.С. Демидова. М.: Изд. ин. лит., 1952. 272 с.

19. Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор, 1949. 105 с. [на монг. яз.].

20. Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор: Госиздательство МНР, 1961. 39 с.

21. Международные отношения в эпоху империализма: Документы из архивов царского и временного правительств

1878–1917 гг. Сер. III: 1914–1917 гг. Т. 7: 14 января — 23 мая 1915 г. Ч. 2 / Комиссия при ЦИК СССР по изданию документов эпохи империализма под председательством М.Н. Покровского; подг. к печати Ф.О. Нотович при участии Л.А. Телешевой и С.А. Левиной. М.; Л.: Соцэкгиз, 1935. XIX, 568 с.

22. Монгол улсын засгийн газар 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, А. Түвшинтулга. Улаанбаатар: Адмон, 2012. 243 х. [Исполнительные органы власти Монголии 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Бацайхан, А. Тувшинтулга. Улан-Батор: Адмон, 2012. 243 с].

23. Монголия // Вестник Азии. 1915. № 35–36. С. 112–114.

24. Монгольское законодательство. Вып. 1. Основной закон и приложения / под общ. ред. А. Климова, П. Всесвятского, Д. Музыкантского; пер. Гомбо Бадмажаловым, Гурсидэ; под ред. и с коммент. П. Всесвятского. Улан-Батор-Хото, 1928. 77 с.

25. Наука и жизнь. Монголия. Русско-китайская конференция в Кяхте // Вестник Азии. 1915. № 34. С. 243–244.

26. Нольде Б.Э. Далекое и близкое: исторические очерки / барон Б.Э. Нольде. Париж: Современные записки, 1930. 284 с.

27. Нольде Б.Э. Международное положение Монголии // Право. Еженедельная юридическая газета. 1915. № 34 (23 авг.). Стб. 2153–2168; № 35 (30 авг.). Стб. 2217–2231

28. Овчинников В.А. Из юридической литературы о международном положении Монголии // Известия Юридического факультета в г. Харбине. 1926. Т. III. С. 35–43.

29. Оппенгейм Л. Международное право. Т. I: Мир. Полутом 1 / пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом; под ред. и с предисл. проф. С.Б. Крылова. М.: Гос. изд-во ин. лит-ры, 1948. 408 с.

30. Полумордвинов М. Китайская революция в Императорских указах / М. Полумордвинов // Вестник Азии. 1912. № 11–12. С. 277–364.

31. Российско-китайские отношения. История и современность. Хрестоматия [Электронный ресурс] / сост. Д.В. Кузнецов.

Благовещенск: Благовещенский гос. пед. ун-т, 2014. 952 с. URL: http://istfil.bgpu.ru/ (дата обращения: 21.09.2023).

32. Русско-китайские отношения 1689–1915. Официальные документы. М.: Изд-во вост. лит., 1958. 139 с.

33. Рязановский В.А. Монгольское право (преимущественно обычное): исторический очерк племен / В.А. Рязановский. Харбин: Тип. Н.Е. Чинарева, 1931. 306, 32, II с.

34. Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике / Э. Сатоу; пер. с англ. под ред. и со вступ. ст. А.А. Трояновского. М.: Госполитиздат, 1947. 516 с.

35. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. I. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу до 1-го января 1924 года / Народ. комиссариат по иностр. делам СССР; сост. А.В. Сабанин, М.М. Воскресенский. М., 1924. 446 с.

36. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. II. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января 1924 года и 1 января 1925 года. М.: Литиздат Н.К.И.Д., 1925. 138 с.

37. Сборник договоров и других документов по истории международных отношений на Дальнем Востоке (1842–1925) / Э.Д. Гримм. М.: Институт востоковедения им. Н.Н. Нариманова, 1927. 219, III с.

38. Северо-восточные сеймы Монголии / сост. Заамурского округа ротмистр Баранов. Харбин: Типо-лит. Штаба Заамурского округа пограничной стражи, [1908]. [2], VI, 138, [1] с.

39. Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайскаго (а ныне манжурскаго) правительства. Т. 1. СПб.: При Императорской академии наук, 1781. 16, XLV, [12], 398 с.

40. Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайскаго (а ныне манжурскаго) правительства. Т. 2. СПб.: При Императорской академии наук, 1782. [9], 377, XXX, [1] с.

41. Уэйд Э.К.С. Конституционное право / Уэйд, Филлипс; пер. с англ. А.С. Никифорова; под ред. проф. С.Б. Крылова; вступ. ст. З.И. Молдавской. М.: Изд-во ин. лит., 1950. XLVII, 588 с.

42. Фрозе Б. Восточная Монголия и ее колонизация // Вестник Азии. 1911. № 10. С. 90–136.

43. Хроника. Китай. Декларация живого Будды // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 57.

44. Хроника. Китай. К вопросу о самостоятельности Халхи // Вестник Азии. 1914. № 25–27. С. 122.

45. Хроника. Монголия. Монгольский вопрос // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 123.

46. Шкуркин П. Переворот в Китае / П. Шкуркин // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 1–34.

47. Штейнфельд Н.П. Важная недомолвка в Ургинском договоре / Н.П. Штейнфельд // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 23–26.

48. Энгельфельд В.В. Очерки государственного права Китая / В.В. Энгельфельд // Известия Юридического факультета = Memoirs of the Faculty of Law in Harbin / Высшая школа в Харбине. Т. II. Харбин, 1925. 254 с.

49. Constitution of the Mongol People's Republic // Washington Law Review. 1948. Vol. 23. No 2. P. 181–204.

50. Constitution of the Republic of China / trans. and published by the Commission on Extraterritoriality. Peking: Commission on Extraterritoriality, 1924. 51 p.

51. History of the Mongolian People's Republic / eds. B. Shirendyb and others. M.: Nauka Publishing House, 1973. 928 p.

52. Lattimore O. Historical Setting of Inner Mongolian Nationalism / O. Lattimore // Pacific Affairs. 1936. № 3. P. 73–87.

53. Lattimore O. Nationalism and Revolution in Mongolia / O. Lattimore. London: Oxford University Press, 1955. 181 p.

54. Rossabi M. The Ming and Inner Asia / M.D. Rossabi; Twitchett, F.W. Mote and J.K. Fairbank (eds.) // The Cambridge History of China. 1998. Vol. 8. P. II. P. 221–271.

55. Sneath D. Changing Inner Mongolia: Pastoral Mongolian Society and the Chinese State / D. Sneath. New York: Oxford University Press, 2000. 320 p.

56. Soni Sh.K. Looking Back to History: Inner Mongolia under Qing Dynasty / Sh.K. Soni // Bimonthly Journal of Mongolian and Tubetan Current Situation. 2007. Vol. 16. No 6. Nov. P. 32–53.

57. Tang P.S.H. Russian and Soviet Policy in Manchuria and Outer Mongolia, 1911–1931 Durham / P.S.H. Tang. N. C.: Duke University Press, 2011. 522 p.

58. The Constitutional Compact, i.e., the Amended Provisional Constitution of the Republic of China Promulgated on 1st May, 1914 / printed by "Peking Daily News". 13 p.

59. The Provisional Constitution of the Republic of China // The American Journal of International Law. 1912. Vol. 6. No 3. P. 149–154.

60. Urgunge Onon and Derrick Pritchatt, Asia's First Modern Revolution: Mongolia Proclaims its Independence in 1911. Leiden: E.J. Brill, 1989. 203 p.

Сведения об авторах

Раздел о Боснии и Герцеговине

АЧКАСОВ Валерий Алексеевич, заведующий кафедрой этнополитологии факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета, доктор политических наук, профессор.

Автор более 300 научных работ, включая: Ачкасов В.А. Политика идентичности мультиэтничных государств в контексте решения проблемы безопасности. Монография (на корейском языке). Республика Корея, University Knowledge Press, 2017; Ачкасов В.А. Российская дилемма: империя или нация-государство? Монография. М.: Изд. Юрайт, 2019; Ачкасов В.А., Абалян А.И., Андреев А.А., Никифоров А.А. Этнополитические конфликты и мобилизация в современном мире: постсоветский контекст. Коллективная монография / Отв. ред. В.А. Ачкасов, А.И. Абалян. СПб.: Изд-во РХГА, 2021; Единство в многообразии: сравнительный анализ моделей этнофедерализма. Коллективная монография / Под ред. проф. В.А. Ачкасова. СПБ.: Издательство РХГА, 2024 и др. Область научных интересов: этнополитология, сравнительная политология, политические институты и процессы в странах Европы.

E-mail: val-achkasov@yandex.ru

ГОЛОВИН Михаил Сергеевич, кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры этнополитологии факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Автор 7 научных работ, включая: Головин М.С. Националистический дискурс: теоретические проблемы и дискуссии // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2018. Т. 14. № 2. С. 74–86; Головин М.С. Специфика конструирования праворадикальной повестки в современной Великобритании // Вестник Пермского университета. Политология. 2023. Т. 17. № 1. С. 114–122; Головин М.С. Секьюритизация ислама в дискурсе британских праворадикальных политических партий // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС.

2024. Т. 20. № 2. С. 317–327; Головин М.С. Демаргинализация и нормализация европейских крайне правых: случай французской праворадикальной партии «Национальное объединение» // Вестник Пермского университета. Политология. 2025. Т. 19. № 2. С. 71–80. Область научных интересов: национализм, националистический дискурс, праворадикальные партии, этнополитические процессы в современной Европе.

E-mail: msgolovin_kafpolit@mail.ru

Раздел о Марокко

БУРОВА Анна Николаевна, заместитель директора Университетского международного российско-арабского центра, доцент кафедры культуры мира и демократии Российского государственного гуманитарного университета, кандидат исторических наук.

Автор ряда научных работ, включая: Системный мониторинг глобальных и региональных рисков: Арабская весна 2011 года. М.: ЛКИ, 2012; ред. совместно с А.В. Коротаевым и Ю.В. Зинькиной; Современные избирательные системы. Вып. 18: Венгрия, Казахстан, Тунис / А.Н. Бурова, С.В. Ведяшкин, Д.В. Сенникова [и др.]. М.: РЦОИТ, 2023; Современные избирательные системы. Вып. 19: Алжир, Киргизия, Эквадор / А.Н. Бурова, И.Е. Минтусов, С.Н. Хорунжий [и др.]. М.: РЦОИТ, 2024. Область научных интересов: история Ближнего и Среднего Востока, современные социально-политические и культурные процессы в Египте, Тунисе, Алжире.

E-mail: burova-denjak@mail.ru

Раздел о Монголии

ДУДИН Павел Николаевич, ведущий научный сотрудник лаборатории исторических и социально-экономических исследований Сибири и Центральной Азии Федерального исследовательского центра «Красноярский научный центр Сибирского отделения

Российской академии наук», доктор исторических наук, доктор политических наук, доктор юридических наук, доцент.

Автор более 130 публикаций по истории государства и права стран Восточной Азии, лауреат государственной премии Республики Бурятия в области поддержки талантливой молодежи (2014 г.), награжден почетной грамотой Министерства образования и науки Республики Бурятия (2015 г.), обладатель золотой медали Российской академии наук для молодых ученых (2015 г.). Наиболее знаковые публикации: Дудин П.Н. Генезис монгольского права и его взаимодействие с китайским правом (XIII в. – начало XX в.) / П.Н. Дудин // Право. Журнал Высшей школы экономики / Pravozhurnal Vysshei Shkoly Ekonomiki. 2016. № 1. С. 21–36; Дудин П.Н. Основы системы монгольского права накануне ее модернизации на фоне формирования обновленного правопорядка в Восточной Азии в первой половине XX века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. Т. 20. № 3. С. 5–16.

E-mail: dudin2pavel@gmail.com

Современные избирательные системы

Выпуск двадцатый

Босния и Герцеговина
Марокко
Монголия

Федеральное казенное учреждение
«Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 47

Подписано в печать 22.11.2025. Формат 60x90/16.
Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 35. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета
в ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»
117209, Москва, ул. Керченская, д. 6, к. 1, кв. 163