

Тема 7. Выборы и референдум в зарубежных странах

Понятие избирательного права

Избирательное право играет огромную роль в формировании и функционировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Его значимость определяет внимание и интерес к нему многих ученых-правоведов. В правовой науке выделяются субъективный и объективный подходы в определении избирательного права. Под объективным избирательным правом понимается совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих принципы избирательной системы государства и определяющих порядок подготовки и проведения выборов депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Субъективный подход связывается с субъективными избирательными правами и обязанностями граждан. Под субъективным избирательным правом понимается право конкретного гражданина избираться и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное и пассивное избирательное право). Субъективный характер избирательных прав находит выражение в том, что, во-первых, они принадлежат личности, а во-вторых, выступают как вид и мера её возможного правового поведения.

Активное избирательное право – это право граждан избирать в органы государственной власти и местного самоуправления. Пассивное избирательное право – это право граждан, достигших на день выборов возраста, установленного законодательством, быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Пассивное избирательное право имеет более сложный правовой режим и, в отличие от активного избирательного права, характеризуется режимом наибольшего электорального благоприятствования, – более ограничительный характер, который в основном связан с возрастными критериями и в некоторых случаях с дополнительными ограничениями (например ценз оседлости) (Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 28).

Объективное и субъективное избирательное право тесно взаимосвязаны. Во-первых, объективное избирательное право является нормативной формой бытия субъективных избирательных прав. В этом качестве оно выступает нормативным источником избирательных прав граждан. Во-вторых, в нормах объективного избирательного права устанавливаются модели правового поведения (правомерного и неправомерного) субъектов избирательных правоотношений. В-третьих, объективное избирательное право не только указывает на объём и содержание правомочий обладателей избирательных прав, но и определяет порядок их осуществления. В-четвертых, в объективном избирательном праве фиксируются гарантии охраны и защиты избирательных прав граждан. В-пятых, объективное избирательное право служит официальным критерием оценки законности поведения субъектов избирательных прав (Зиновьев, А. В. Избирательная система России / А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова. СПб., 2003. С. 43–44).

Принципы избирательного права: понятие и виды

Принципы избирательного права отражают основные начала, являющиеся фундаментом правового регулирования электоральных отношений. Они представляют собой закономерности, устои данного правового института, образуют рамки, в которых складывается механизм правового регулирования и определяют дальнейший законотворческий процесс. Баглай М. В., понимая под принципами избирательного права обязательные требования и условия, отмечает, что без их соблюдения любые выборы не могут быть признаны легитимными (Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. М.: Норма, 1999. С. 352–353). Основными принципами избирательного права в зарубежных странах являются принцип всеобщего избирательного

права, принцип свободного участия в выборах, принцип равного избирательного права, принцип прямого избирательного права, принцип тайного голосования.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что гражданин, достигший определенного возраста, имеет возможность участвовать в предусмотренных законом выборах, то есть реализовывать свое активное и пассивное право. Еще в начале XX в. Георг Майер отмечал, что всеобщность избирательного права, при котором все обладают правом принимать участие в выборах, никогда не существовала и не может существовать (Мейеръ, Г. Избирательное право / Г. Мейеръ. М., 1906. Кн. 2. С. 2).

Ограничение всеобщего избирательного права происходит избирательными цензами. Под ними понимаются условия, которым должен соответствовать гражданин, чтобы реализовать избирательное право. Наиболее распространенными являются:

– ценз гражданства, например в США важным условием приобретения пассивного избирательного права на федеральном уровне является срок пребывания в гражданстве. Он составляет 7 лет для избрания депутатом палаты представителей, 9 – сенатором. Необходимым условием приобретения права баллотироваться кандидатом на пост президента США является наличие гражданства по рождению (Алебастрова, И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 65);

– возрастной ценз;

– ценз оседлости, который чаще всего применяется в отношении пассивного избирательного права. Для кандидатов в депутаты палат конгресса США необходимо проживание на территории того штата, от которого баллотируется. Президентом США может быть избран гражданин, в течение 14 лет имеющий постоянное место жительства на территории США (Алебастрова, И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 65);

– ценз пола. В XIX в. правом голоса обладали только мужчины. Женщины не могли выполнять ряд юридических действий без согласия своих мужей. Впервые право голоса было признано в англосаксонских странах: в США в штате Вайоминг в 1869 г., на федеральном уровне – в 1919 г., в Великобритании избирательное право было предоставлено женщинам в 1919 г. сначала с 30-летнего возраста, а в 1928 г. – с 21 года. В европейских странах женщинам избирательные права стали предоставлять Италия и Япония – с 1945 г., Франция – с 1944 г. Швейцария – с 1971 г.

В прошлом существовали и иные избирательные цензы: интеллектуальная правоспособность или образовательный ценз (США), налоговый ценз (Франция), классовый ценз (РСФСР) и др.

В настоящее время наблюдается тенденция снижения возрастного ценза активного избирательного права: Великобритания, Франция, ФРГ – 18 лет, Иран, Бразилия, Куба, Никарагуа – 16 лет, КНДР – 17 лет. В Бразилии активное избирательное право с условием обязательного голосования предоставляется гражданам с 18 лет, а граждане, достигшие 16 лет, могут принять участие в голосовании по своему желанию. Также Конституция Бразилии устанавливает верхнюю возрастную планку для активного избирательного права – 70 лет. Граждане старше 70 лет принимают участие в голосовании по своему усмотрению.

Для реализации пассивного избирательного права необходимо иметь гражданство (ценз гражданства), достигнуть закрепленного в законодательстве возраста (возрастной ценз) и проживать в течение определенного времени на территории избирательного округа (ценз оседлости). Могут закрепляться и иные избирательные цензы. В соответствии со ст. 21 Конституции Греции «президентом может избрано любое лицо, имеющее греческое гражданство по меньшей мере в течение пяти лет, отца – грека, 40 полных лет и обладающее правом голоса». Для кандидатов в депутаты палат конгресса США необходимо проживание на территории того штата, от которого баллотируется. Президентом США может быть избран гражданин, в течение 14 лет имеющий постоянное место жительства на территории США (Алебастрова, И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 65).

В демократических государствах возможность реализации избирательного права не зависит от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям. Не могут принимать участие в выборах лица, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Принцип равного избирательного права означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях. У всех избирателей, голосующих по одной избирательной системе, по одним и тем же вопросам, имеется равное количество голосов.

Это обеспечивается в процессе законотворческой и правоприменительной практики следующими гарантиями: а) обладание избирателями равным количеством голосов в ходе одних и тех же выборов независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения. Если выборы проводятся в одномандатном избирательном округе по мажоритарной системе, то у каждого избирателя имеется один голос. Если выборы проводятся по смешанной избирательной системе, то каждый избиратель имеет два голоса: один по одномандатному округу, другой – по многомандатному.

Принцип равного избирательного права исключает такие формы голосования, как плюралный вотум, дающий возможность отдельным категориям избирателей пользоваться несколькими голосами на одних и тех же выборах, и множественный вотум, дающий возможность отдельным категориям избирателей быть внесенными в списки в нескольких избирательных округах, соответственно, принимать участие в голосовании в этих избирательных округах; б) равный вес каждого голоса с точки зрения влияния на результаты выборов; в) равенство условий реализации активного и пассивного избирательного права на всех стадиях избирательного процесса. Так, деление территории на избирательные округа проводится на основе примерно равного количества избирателей, проживающих в каждом из них, что обеспечивается определенными правилами нарезки избирательных территориальных единиц и включением избирателя, обладающего активным избирательным правом, только в один список избирателей.

В настоящее время в большинстве стран мира, где проводятся выборы в органы государственной власти, принцип равного избирательного права соблюдается. В прошлом, к примеру, во Франции, подданные, уплачивающие не менее 1 000 франков прямого налога, с 1820 г. получили право подачи второго голоса на выборах (Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 19). Классическим примером несправедливого образования избирательных территориальных единиц служит прецедент, связанный с избирательной кампанией 1812 г. в США по выборам губернатора штата Массачусетс. Действующий глава исполнительной власти штата Э. Джерри с целью победы республиканской партии на выборах объединил в один округ административные районы, в которых поддержку имели демократы (Чудаков, М. Конституционное (государственное) право зарубежных государств / М. Чудаков. Мн.: Белорусский дом печати, 1998. С. 384).

Принцип прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления непосредственно. Данный принцип избирательного права получил закрепление в ст. 561 Конституции Италии. В соответствии с этой статьей палата депутатов избирается всеобщим и прямым голосованием.

Существует две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные. Косвенные выборы предполагают, что члены представительного органа власти или единоличный выборный орган избираются выборщиками – лицами, специально избранными для осуществления выборов в соответствующий орган власти. Например в США граждане избирают выборщиков, которые в свою очередь избирают президента США.

Международными избирательными стандартами не запрещается использование непрямых выборов при формировании публичных органов. В них лишь предъявляются

требования формирования только одной из палат национального законодательного органа в ходе всенародных выборов. В п. 7.2. Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. закрепляется, что все мандаты, по крайней мере, в одной из палат национального законодательного органа, должны быть объектом состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов (Международные избирательные стандарты: сб. документов / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Весь Мир, 2004. С. 335–348). Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств устанавливает в п. 3 ст. 4: «Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции» Международные избирательные стандарты: сб. документов / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Весь Мир, 2004. С. 762–778).

При многостепенных выборах в качестве выразителя воли избирателей выступает постоянно действующий представительный орган, избираемый на основе прямого избирательного права, в компетенцию которого входит избрание другого органа или должностного лица (Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Международные отношения, 2002. С. 201). На основе многостепенных выборов выбирается президент Греции. В соответствии со ст. 32 Конституции Греции «выборы президента республики проводятся палатой депутатов открытым и поименным голосованием во время заседания, специально созываемого для этой цели её председателем».

Непрямые выборы находят отражение и в избирательном законодательстве зарубежных стран. Избирательный кодекс Франции в статьях L.71–L.78 предусматривает возможность голосования по доверенности. По мнению В. В. Маклакова, это положение направлено на увеличение численности избирательного корпуса, предоставление избирателям возможности проголосовать в случае, когда они её не имеют (Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М.: Весь Мир, 2004. С. 185).

Прямые выборы имеют более демократичный характер, так как устанавливают прямую связь между избирателями и избранными лицами. Это дает возможность избирателям осуществлять контроль за работой избранными ими депутатами и главами муниципальных образований. В ходе реализации прямого избирательного права воля избирателей не подвергается существенному искажению как на непрямых выборах.

Принцип свободного участия в выборах предполагает, что при организации и проведении выборов исключается какое-либо принуждение как к участию в выборах, так и к голосованию, то есть избиратель свободно (добровольно) участвует в выборах и голосует в соответствии со своим мнением. Но в ряде стран (Италия, Бельгия, Австралия, Турция) голосование является юридической обязанностью для гражданина, и неявка наказуема. Данное положение соответствует теории «Избирательное право как функция»: избиратель осуществляет публичную функцию, которая ему доверена нацией, то есть является гражданским долгом. В связи с этим считается допустимым, что эффективное осуществление этой функции составляет обязанность, неисполнение которой может быть наказуемо (Жакс, Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакс. М., 2002. С. 74). В Перу голосование является обязательным для граждан до 70 лет. Граждане старше указанного возраста участвуют в голосовании по своей воле (Зарубежное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 155).

Принцип тайного голосования означает, что никто, кроме избирателя, не имеет права знать о содержании его голосования и исключается любая возможность контроля за волеизъявлением избирателей. Данный принцип прописан в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., ст. 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая

1995 г. В соответствии с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей (Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств // Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. М., 2003. С. 773). В некоторых государствах с целью соблюдения принципа тайного голосования избирателям бюллетени выдают в конвертах. В кабинке для голосования избиратель вынимает бюллетень из конверта, заполняет и кладет обратно в конверт, запечатывая его.

Законодательство не всех стран строго соблюдает данный принцип. Так, в Великобритании избиратель, который не может в день голосования проголосовать в помещении для голосования, имеет право проголосовать по почте или назначить доверенное лицо для голосования от его имени (так называемое «голосование по доверенности») (Современные избирательные системы. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. Вып. 1. С. 103). Правила данных видов голосования нарушают принцип тайного голосования.

Избирательная система: понятие и виды

В научной литературе существует два подхода в определении избирательной системы: широкий и узкий. В соответствии с широким подходом под избирательной системой понимается система упорядоченных общественных отношений, возникающих по поводу организации и проведения выборов органов публичной власти, регулируемых нормами права или возникающих на их основе (Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А. В. Иванченко. М.: Норма, 1999. С. 104). В зависимости от того, выборы какого органа проводятся, выделяют избирательную систему по выборам президента Франции, избирательную систему по выборам депутатов Бундестага Германии.

Избирательная система в узком смысле рассматривается как способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между избирательными объединениями или кандидатами. В русле данного подхода выделяются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система и смешанная избирательная система. В зависимости от того, какая избирательная система будет использована при проведении конкретных выборов, результаты голосования могут сильно различаться.

Мажоритарная избирательная система. Именно эта система получила широкое распространение в мировой практике. Свое название она получила от французского слова «большинство». При данной системе избранным считается тот кандидат, который набрал большее число голосов по сравнению с другими. Мажоритарная система в зависимости от количества голосов, которое необходимо набрать победителю, делится на три вида: мажоритарная система относительного большинства, мажоритарная система абсолютного большинства и мажоритарная система квалифицированного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства – это избирательная система, при которой избранным считается кандидат, набравший простое большинство голосов, то есть больше, чем его соперники. Такая система применяется при выборах представительных органов Великобритании (палата общин), Германии (Бундестаг). Очень часто применяется при формировании представительных органов местного самоуправления.

Плюсом мажоритарной системы относительного большинства является то, что, результат достигнут уже в первом туре голосования. Количество голосов, набранных победителем, зависит от числа кандидатов, баллотировавшихся на одно место. Единственный случай, когда результата может не быть, – это получение одинакового наибольшего числа голосов двумя или более зарегистрированными кандидатами. Но такие случаи редки (Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть.

М., 2000. Т. 1–2. С. 402–405). Практически чем больше кандидатов, тем меньше голосов требуется для избрания. В этом и заключается недостаток мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Значительная часть голосов, поданных за неизбранных кандидатов, пропадает.

Второй разновидностью мажоритарной избирательной системы является система абсолютного большинства, при которой победителю необходимо набрать более половины голосов избирателей, (то есть 50 % + 1 голос). Но это исходное общее число может быть трояким: а) от общего числа зарегистрированных избирателей; б) от общего числа поданных голосов; в) от общего числа поданных действительных голосов. Если ни один из кандидатов не получил необходимого числа голосов избирателей, то обычно проводится второй тур голосования. В ряде стран законодательством предусмотрено в этом случае проведение повторных выборов (Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 134). Эта избирательная система используется при прямых выборах глав государств (Грузия, Франция). Президент Франции в соответствии со ст. 7 Конституции Франции избирается абсолютным большинством поданных голосов. Плюсом данной системы является то, что за победителя проголосовало более половины избирателей, то есть его власть будет обладать высоким уровнем легитимации.

К недостатком мажоритарной системы абсолютного большинства относится проведение второго тура, поскольку довольно трудно набрать более половины голосов избирателей в ходе первого тура. Чем больше в избирательном округе кандидатов, тем сложнее это сделать. Хотя существуют и исключения. В соответствии с мажоритарной системой квалифицированного большинства победителю необходимо набрать четко определенное в законе количество голосов. Это может быть 25 %, 30 %, 75 %. Так, для избрания президентом Коста-Рики в первом туре кандидату необходимо набрать 40 % голосов от общего числа зарегистрированных избирателей. В Италии до реформы 1993 г. кандидат на пост сенатора для того, чтобы быть избранным в первом туре голосования, должен был получить не менее 65 % поданных голосов (Чиркин, В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. М.: Зерцало, 1998. С. 214–215).

Подводя выводы по мажоритарной системе, необходимо отметить, что она всегда результативна и проста в применении. При этом она при выборах членов парламента менее, чем пропорциональная избирательная система, отражает полную картину политических сил в обществе. Еще в конце XIX – начале XX в. эта система подвергалась серьезной критике. Б. Велихов в монографии «Теория и практика пропорционального представительства» отмечал, что данная система не признает прав меньшинства, выбрасывает за борт государства как неграждан всех его представителей, аннулирует их влияние на состав правительства. Таким образом, отдавая предпочтение данной системе, законодатель высказывается в пользу стабильности и управляемости страной, заплатив за это ослаблением представительности в парламенте и потерей многих голосов избирателей (Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 400).

Пропорциональная избирательная система. Её суть заключается в том, что каждая партия получает в представительном органе число депутатских мест, пропорциональное количеству поданных за неё голосов избирателей. Данная избирательная система применяется более чем в 60 странах мира. Впервые была применена в Бельгии в 1889 г. (Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1995. Т. 2. С. 56). Идеи применения пропорциональной избирательной системы как при выборах высшего законодательного органа государственной власти, так и при выборах органов местного самоуправления были популярны среди российских правоведов в конце XIX в. (см.: Коркунов, Н. М. Пропорциональные выборы / Н. М. Коркунов // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв.: хрестоматия / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. С. 325–343).

Главное достоинство данной системы состоит в том, что она является наиболее справедливой по отношению к политическим партиям и способствует адекватному отражению парламентом реального соотношения политических сил в обществе. Её недостатки заключаются в том, что избиратели почти отстранены от процедуры выдвижения кандидатов (это делают партийные органы) и зачастую не знают, за кого персонально они голосуют.

Существуют различные виды пропорциональных избирательных систем. Как отмечал итальянский эксперт в области выборов и избирательной статистики С. Коррадо, уже в 1908 г. насчитывалось более ста её разновидностей (Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 139). Одни из них предполагают превращение страны в общенациональный избирательный округ (Нидерланды, Уругвай, Венесуэла). Другие пропорциональные избирательные системы предусматривают использование территориальных избирательных округов (Испания, Латвия, Словения, Перу). Главное в пропорциональной системе – вычисление избирательной квоты (избирательного метра). Самый распространенный способ определения избирательной квоты был предложен английским политическим деятелем Томасом Хэром. Предположим, что в избирательном округе избирается представительный орган, состоящий из двадцати депутатов. В голосовании приняло участие 100 000 избирателей. За партию А проголосовали 10 000 избирателей, за партию В – 21 000, С – 33 000, D – 5 200, за партию E – 6 500. По окончании голосования соответствующая избирательная комиссия будет распределять мандаты между партиями пропорционально набранным ими голосам. Для этого необходимо вычислить избирательную квоту (ИК) по формуле $ИК = X : Y$ (где X – количество избирателей, принявших участие в голосовании; Y – количество мандатов в представительном органе). Избирательная квота равна 5 000, то есть именно такое количество голосов избирателей необходимо набрать партии, чтобы получить один депутатский мандат. Для определения числа мест, полученных каждой из партий в представительном органе, необходимо разделить количество голосов избирателей, набранное каждой из партий, на избирательную квоту и получим следующий результат партия А – 2 места в парламенте, В – 4 места (1 000 – остаток), С – 6 мест (3 000 – остаток), D – 1 место (200 – остаток), E – 1 место (500 – остаток). В итоге оказались распределенными 14 депутатских мандата из 20, то есть 6 мест остались не распределенными, и у партий остались остатки голосов избирателей. Распределение остатков может быть произведено двумя способами: методом наибольших остатков и методом наибольшей средней. Наиболее простым является метод наибольшего остатка (в литературе он также называется методом американского политического деятеля А. Гамильтона, предложившего его в 1792 г. (Маклаков, В. В. Конституционное право зарубежных стран: Общая часть / В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 527). Метод заключается в том, что после использования правила квоты оставшиеся места передаются спискам, имеющим наибольший остаток. В этом случае оставшиеся мандаты в порядке очередности достанутся партиям D, В и С.

Метод наибольшей средней был предложен в 1792 г. будущим президентом США Т. Джефферсоном. Этот способ заключается в том, что оставшиеся места передаются спискам партий, имеющим наибольшую среднюю величину (наибольшее среднее частное), определяемую путем деления числа голосов, полученных списком, на число уже завоеванных этим списком мест, увеличенное на единицу. При применении правила наибольшей средней возможны два варианта определения результатов: 1) вычисление квоты и распределение на её основании мест, а остатки распределяются по правилу наибольшей средней (табл. 1); 2) распределение мандатов сразу после подсчета голосов по правилу наибольшей средней (табл. 2).

Таблица 1

Распределение остатков голосов по правилу наибольшей средней

Партии	А	В	С	Д	Е	Партия, получившая
Количество голосов избирателей	10 000	21 000	33 000	5 200	6 500	

Число мест, полученных на основании квоты	2	4	6	1	1	мандат
Распределение 15 мандата	3 333,3	4 200,0	4 714,2	2 600,0	3 250,0	С
Распределение 16 мандата	3 333,3	4 200,0	4 125,0	2 600,0	3 250,0	В
Распределение 17 мандата	3 333,3	3 500,0	4 125,0	2 600,0	3 250,0	С
Распределение 18 мандата	3 333,3	3 500,0	3 666,6	2 600,0	3 250,0	С
Распределение 19 мандата	3 333,3	3 500,0	3 300,0	2 600,0	3 250,0	В
Распределение 20 мандата	3 333,3	3 000,0	3 300,0	2 600,0	250,0	А
Итоговое распределение мандатов	3	6	9	1	1	—

Пропорциональная избирательная система в её классическом виде в большей или меньшей степени увеличивает возможность получения депутатских мандатов представителями малочисленных партий. Но это порождает опасность образования в парламенте большого числа мелких фракций, раскола голосов парламентариев и невозможности оперативной законотворческой работы. Чтобы смягчить эти недостатки, во многих странах используется институт заградительного барьера, то есть устанавливают на законодательном уровне количества голосов избирателей, которое должен получить список, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов. Обычно такое количество составляет от 1 % (Израиль), 1,5 % (Мексика), 2 % (Япония), 4 % (Украина), до 5 % (ФРГ), 7 % (РФ) (Dieter Nohlen. *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Verlag Barbara Budrich Opladen & Farmington Hills, 2007. S. 201). Заградительный барьер безусловно нарушает принцип пропорциональности. Эффект от его применения может быть весьма значителен. Например в 1992 г. в Болгарии (где заградительный барьер равен 4 %) в результате выборов в Народном Собрании оказалась непредставленной почти четверть поданных голосов. В Польше перед выборами 1993 г. был введен барьер в 5 % для партий и 8 % – для их объединений. Вследствие этого 35 % поданных голосов были лишены своего представительства в сейме (Маклаков, В. В. Конституционное право зарубежных стран: Общая часть / В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 537).

Для того чтобы пропорциональная избирательная система работала достаточно эффективно, необходимы, с одной стороны, сложившаяся многопартийность, с другой стороны, отсутствие поляризации политических сил. Как показала практика Италии, где в течение тридцати лет крупнейшие политические партии – ХДП и ИКП на выборах получали не менее 20–30 % голосов избирателей, но никогда не объединялись в коалицию, применение при формировании палаты депутатов пропорциональной системы во многом обуславливало возникновение проблем, связанных с формированием правительства и его стабильности, прохождение правительственных документов через законодательный орган при наличии достаточной правительственной оппозиции.

Таблица 2

Распределение мандатов сразу после подсчета голосов по правилу наибольшей средней

	Партии					Партия, получившая мандат
	А	В	С	Д	Е	
Количество голосов избирателей	10 000	21 000	33 000	5 200	6 500	—
Распределение первого мандата	10 000	21 000	33 000	5 200	6 500	С
Распределение 2 мандата	10 000	21 000	16 500	5 200	6 500	В
Распределение 3 мандата	10 000	10 500	16 500	5 200	6 500	С
Распределение 4 мандата	10 000	10 500	11 000	5 200	6 500	С

Распределение 5 мандата	10 000	10 500	8 250	5 200	6 500	В
Распределение 6 мандата	10 000	7 000	8 250	5 200	6 500	А
Распределение 7 мандата	5 000	7 000	8 250	5 200	6 500	С
Распределение 8 мандата	5 000	7 000	6 600	5 200	6 500	В
Распределение 9 мандата	5 000	5 250	6 600	5 200	6 500	С
Распределение 10 мандата	5 000	5 250	5 500	5 200	6 500	Е
Распределение 11 мандата	5 000	5 250	5 500	5 200	3 250	С
Распределение 12 мандата	5 000	5 250	4 714	5 200	3 250	В
Распределение 13 мандата	5 000	4 200	4 714	5 200	3 250	D
Распределение 14 мандата	5 000	4 200	4 714	2 600	3 250	А
Распределение 15 мандата	3 333	4 200	4 714	2 600	3 250	С
Распределение 16 мандата	3 333	4 200	4 125	2 600	3 250	В
Распределение 17 мандата	3 333	3 500	4 125	2 600	3 250	С
Распределение 18 мандата	3 333	3 500	3 666	2 600	3 250	С
Распределение 19 мандата	3 333	3 500	3 300	2 600	3 250	В
Распределение 20 мандата	3 333	3 000	3 300	2 600	3 250	А
Итоговое распределение мандатов	3	6	9	1	1	—

Первый мандат достается партии В, так как у неё самое большое количество набранных голосов. При определении второго мандата мы высчитываем наибольшую среднюю. У всех партий, кроме С, цифра остается равная цифре в столбике 3. Для высчитывания средней у партии В берем количество голосов, набранное партией С, и делим на 2 (1 мандат + 1) и получаем 16 500. Наибольшая средняя получается у партии В, которая и получает второй мандат. Определяя, кому достанется третий мандат, снова определяем среднюю: у партий А, D, Е она остается неизменной. Для высчитывания средней у партии С берем количество голосов, набранное партией С, и делим на 2 (1 мандат + 1) и получаем 16 500. Средняя партии В равна 2 1000 (количество голосов, набранное партией), делим её на 2 (1 мандат + 1) и получаем 10 500. Третий мандат достается партии С, у которой средняя является наибольшей. Остальные депутатские мандаты распределяются по аналогичной системе.

Важное значение при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе имеет способ распределения мандатов внутри списка между кандидатами одной партии. Выделяют жесткие (закрытые) и гибкие (открытые) списки кандидатов. Жесткие списки, применяемые при выборах по пропорциональной избирательной системе, означают, что каждый избиратель может проголосовать только за тот или иной список в целом. При этом избранными по каждому списку считаются кандидаты, чьи фамилии в нем стоят первыми – в том количестве, какое число мест в избираемом органе получила данная партия. Голосование по гибким спискам (Италия, Швейцария) предполагает, что каждый избиратель голосует не только за список в целом, но и выражает свое отношение к отдельным

кандидатам избранного им списка. Для этого используется институт преференций – цифровых обозначений предпочтительности кандидатов списка для данного избирателя. Избранными от данной партии будут кандидаты, получившие наибольшее число первых или близких к ним преференций.

В ряде стран (Бельгия, Австрия) используется система полужестких списков, когда кандидаты, стоящие в начале списка (чаще всего это лидеры партии), получают депутатские мандаты в первую очередь. На остальных кандидатов распространяется система гибких списков.

Смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система. Стремление снизить негативный эффект недостатков мажоритарной и пропорциональной избирательных систем привело к возникновению смешанной избирательной системы (Италия, Грузия, Албания, Венгрия, ФРГ, Литва). Эта избирательная система предполагает сочетание элементов как первой, так второй. Например одна половина депутатов Бундестага Германии избирается по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина – по пропорциональной.

Смешанная избирательная система при её использовании выполняет несколько задач. Во-первых, это формирование парламентской многопартийности. Во-вторых, она содействует адекватному выражению интересов различных социальных и национальных групп и общностей, в том числе национальных меньшинств. Такая система выборов обеспечивает принцип равенства голосов избирателей, пропорциональность распределения мандатов между партиями в соответствии с числом полученных их кандидатами голосов, способствует становлению самих партий.

Опыт ФРГ и Литвы после приобретения независимости показал, что смешанная система содействует укрупнению партий и их блоков, существенно не нарушив принцип пропорциональности представительства населения и сохранив определенную связь между депутатами и избирателями соответствующего округа. С другой стороны, такая избирательная система как способ отбора кандидатов себя не оправдала, так как при её использовании доминируют партийные либо коалиционно-тактические соображения (Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Международные отношения, 2002. С. 404).

В некоторых странах нашла применение полупропорциональная избирательная система. В ней сочетаются черты мажоритарной и пропорциональной систем: состязаются отдельные кандидаты, а результаты выборов определяются с помощью кумулятивного вотума с использованием систем единственного передаваемого и непередаваемого голоса.

Система кумулятивного вотума используется в многомандатных избирательных округах. Каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов избирается от данного округа. При этом он может все свои голоса отдать одному кандидату или распределить их по своему усмотрению между несколькими кандидатами.

Система единственного непередаваемого голоса означает, что в многомандатных округах в предвыборной борьбе участвуют отдельные кандидаты, а каждый избиратель имеет право только одного голоса. Такая система предполагает использование преференций, которыми каждый избиратель помечает фамилии кандидатов, включенных в избирательный бюллетень. Результаты выборов определяются путем подсчета голосов, поданных по первым, вторым и т. д. преференциям. Избранными являются кандидаты, получившие наибольшее число голосов по первым и близким к ним преференциям.

Понятие финансирования выборов и принципы его правового регулирования

Превращение выборов в легальную форму борьбы за завоевание государственной власти, введение состязательности кандидатов и избирательных объединений повлекло за собой распространение на выборы правил конкурентной борьбы в экономической сфере. При этом фактическое распространение рыночных подходов опережает правовое регулирование данного правоотношения. Увеличиваются расходы на финансирование выборов. Например

избирательная кампания по выборам президента США 2000 г. обошлась государственному бюджету этой страны в четыре миллиарда долларов (Чудодеев, А. «Спин», Блэр и выборы / А. Чудодеев // Итоги. 2001. 5 июня).

В научной литературе часто используются термины «финансирование избирательных кампаний», «политическое финансирование». Но они не являются синонимами термина «финансирование выборов». Избирательные кампании охватывают лишь часть избирательного процесса. Политическое финансирование охватывает не только финансирование выборов, но и партий, фондов и других общественных институтов, которые предусматривают в своих уставах участие в политической жизни страны. Данный термин в большей мере имеет политологическое содержание, связанное со статусом партий, чем название правового института. Под финансированием выборов можно понимать все материальные затраты, как косвенные, так и прямые, направленные на подготовку и проведение выборов. К прямому целевому финансированию выборов относятся отношения, возникающие с момента назначения выборов и оканчивающиеся отчетностью кандидатов, избирательных объединений после голосования и связанные с перечислением, поступлением, расходованием, учетом денежных средств и другими действиями, влекущими за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, организаций, граждан, оказывающих влияние на волеизъявление избирателей на выборах.

Косвенное финансирование – оказание финансовой и материальной поддержки кандидатам, политическим партиям посредством предоставления бесплатного эфирного времени для предвыборной агитации, распространения бесплатной информации о кандидатах, предоставления налоговых льгот, содержания избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов (Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 1999. С. 359–360).

Проведение выборов в зарубежных странах показывает неэффективность существующих механизмов финансирования субъектов избирательного процесса. Практика стран, имеющих традиции регулирования данного правоотношения, показала, что правонарушения в этой сфере правового регулирования неизбежны. Нарушения финансового избирательного законодательства порождают проблемы, характерные для многих стран: ФРГ, Италии, Испании, США (Колюшин, Е. И. Финансирование выборов (правовые вопросы) / Е. И. Колюшин // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 1 (55). С. 120). Причина этого заключается в увеличении стоимости избирательных кампаний. На них не хватает ни собственных средств политических объединений, ни частных пожертвований. Германские ученые пишут, что «без прямого или косвенного финансирования партий государством... они окажутся нежизнеспособными» (Государственное право Германии. М., 1994. Т. 1. С. 118).

В ряде стран рассматриваемые отношения регулируются кодифицированными актами. Так, в Италии финансовые отношения, касающиеся избирательной кампании, регулируются как Избирательным кодексом, так и законом об участии государства в финансировании политических партий от 2 мая 1974 г. (Ковлер, А. И. Деньги не пахнут (финансовая сторона избирательных кампаний в России) / А. И. Ковлер // Реформа избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы. М., 1995. С. 135).

Введение государственного финансирования деятельности политических объединений является ведущей тенденцией зарубежного законодательства о политических партиях. Первыми данную форму финансирования ввели Коста-Рика (1954), Аргентина (1955), ФРГ (1959). Большое распространение данная тенденция получила в последние десятилетия XX в. Если в 1980-х гг. государственное финансирование политических партий осуществлялось в 21 стране, то к середине 1990-х гг. число этих стран увеличилось более чем в два раза – 45 (Юдин, Ю. А. Финансирование политических партий в зарубежных странах: (Правовая регламентация) / Ю. А. Юдин // Государство и право. 1996. № 6. С. 144). Государственное финансирование получило законодательное закрепление во многих странах СНГ. Единственным исключением является Казахстан, который в Конституцию 1995 г. ввел

положение о недопустимости государственного финансирования общественных объединений (ч. 2 ст. 5) (Конституция Казахстана. Алматы., 1998. С. 55).

Правовой основой государственного финансирования политических партий стало конституционное признание последних важнейшим институтом гражданского общества, играющим всё возрастающую роль в организации и осуществлении государственной власти. А такое признание возлагает на государство обязанность содействовать политическим партиям наиболее эффективно осуществлять свои функции.

Государственные субсидии становятся иногда основным источником финансовых ресурсов партий. Например в ФРГ в 1991 г. они составили более половины общих доходов партий. В некоторых странах доля государственных дотаций выше. Так, в Испании в 1983 г. они составили 92,9 % бюджета Испанской социалистической рабочей партии и 68 % – Народного Союза. В Испании данная форма финансирования «дала возможность новым объединениям и слабым партиям, имевшим скудные ресурсы, начать и развивать свою деятельность в новой демократической системе» (Юдин, Ю. А. Финансирование политических партий в зарубежных странах: (Правовая регламентация) / Ю. А. Юдин // Государство и право. 1996. № 6. С. 145, 149).

Зарубежное законодательство в зависимости от наличия или отсутствия целей, на которые выделяются бюджетные средства, закрепляет несколько систем государственного финансирования: общее и специальное (целевое). Общее финансирование – предоставление государственных субсидий на текущую деятельность политических партий, специальное – финансирование определенных видов деятельности (например проведение избирательной кампании).

В зависимости от использования той или иной системы или их элементов государства можно разделить на две группы. К первой группе относятся страны, законодательством которых признается только специальное финансирование, направленное на полное или частичное возмещение расходов, связанных с избирательными кампаниями (Австралия, Канада, США). Государства другой группы (Австрия, Ангола, Бельгия, Дания, Испания, ФРГ, Швеция) совмещают общее и специальное финансирование.

В нормативной базе зарубежных стран существует несколько способов регламентации систем нецелевого общего субсидирования политических объединений. Исходным для всех государств является положение о том, что средства государственного финансирования предоставляются и распределяются между партиями в зависимости от результатов выборов, в соответствии с критерием представительства. То есть финансируются только те партии, которые принимают участие в избирательном процессе. Но данный способ финансирования также имеет особенности в разных странах. В ряде государств (Швеция, Чехия, ФРГ, Франция) финансируются все политические партии вне зависимости от того, представлены они в парламенте или нет.

Одна система общего субсидирования предусматривает, что финансовые средства получают только партии, имеющие своих представителей в парламенте. Распределение субсидий происходит пропорционально количеству мандатов (Болгария, Мозамбик) или в равных суммах на каждый мандат (Дания, Финляндия).

В соответствии с другой системой финансовые средства распределяются между партиями, представленными в парламенте в зависимости от количества голосов избирателей, полученных ими на выборах (Бельгия, Испания). Так, в Бельгии согласно закону 1989 г. (с поправками 1991 г.) партии, имеющие хотя бы один мандат в нижней или верхней палате парламента, получают одинаковые субсидии плюс определенную сумму денежных средств за каждый поданный голос. В Испании государственные субсидии на текущую деятельность партий, имеющих мандаты в нижней палате, распределяются между ними пропорционально как количеству мандатов, так и количеству набранных ими голосов.

Весьма важен также вопрос соотношения государственного и негосударственного финансирования выборов. Существует два подхода в разрешении данной проблемы. Первый заключается в запрещении негосударственного финансирования в любой форме. В этом

случае расходы всех субъектов избирательного процесса возмещаются из соответствующих бюджетов. Второй путь заключается в сочетании как государственных, так и негосударственных форм финансирования. Он позволяет регулировать соотношение участия в подготовке и проведении выборов долей государственного и негосударственного финансирования и ведет к уменьшению расходования бюджетных средств.

Положение о закреплении барьера голосов для получения финансовых субсидий направлено, по нашему мнению, на консервацию современной политической системы, что в свою очередь приведет к относительно стабильной, предсказуемой политической жизни. Данный барьер не смогут перейти вновь образованные, молодые партии. Аналогичное положение французского закона от 15 января 1990 г. (только речь шла о 5 %) Конституционный суд Франции признал неконституционным. Основанием считалось, что «оно препятствует выражению новых идейных течений и мнений» и, следовательно, противоречит принципу равенства и свободы партий. Еще раньше Конституционный Суд ФРГ снизил установленную законом «О политических партиях» от 1967 г. квоту в 2,5 %, необходимую для получения государственных субсидий до 0,5 %, что составляло около 235 000 голосов избирателей (Конрадт, Давид П. Партийная система и защита интересов / Давид П. Конрадт // Право и многопартийность в России. М., 1994. С. 73).

В настоящее время в Германии право на государственную субсидию имеют все политические партии, которые собрали не менее 0,5 % на федеральных и европейских выборах, или 1 % на земельных выборах, или 10 % в избирательном округе. По состоянию на 1996 г. общая сумма распределенных средств составляла 230 млн DM. Ежегодно партии получают: а) по одной или 1,3 DM за каждый полученный голос; б) по 0,50 DM на каждую марку взносов и пожертвований – не свыше 6 тыс. DM от одного физического лица. Но сумма государственных средств не может превышать сумму средств, «заработанных» самой партией (Жалинский, А. Введение в немецкое право / А. Жалинский, А. Рерихт. М.: Спарк, 2001. С. 137).

Финансирование кандидатов, политических партий, участвующих в избирательной кампании, осуществляется посредством перечисления финансовых средств в избирательный фонд. Избирательный фонд имеет целевое назначение, то есть его средства могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании. Так, в соответствии со ст. 9904 главы 95 «Фонд президентской избирательной кампании» Свода законов США «правомочные кандидаты от политических партий могут получать выплаты только для покрытия установленных расходов на избирательную кампанию» (Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М.: Весь Мир, 2004. С. 84).

Избирательный фонд кандидата, политической партии может финансироваться самим кандидатом или самой партией, государством, пожертвованиями. Государственные финансовые средства перечисляются в фонд кандидатов, политических партий только при соблюдении принципа их равного статуса, то есть одинаковая сумма перечисляется всем кандидатам, партиям. В некоторых странах законодательно ограничивается перечень субъектов, обладающих правом финансировать избирательные фонды. Избирательные фонды обычно не могут финансировать органы государственной власти, органы местного самоуправления, иностранные государства, иностранные граждане, иностранные юридические лица, благотворительные организации и т. д.

По окончании избирательной кампании лица, ответственные за ведение счета избирательного фонда, обязаны предоставить в соответствующие органы отчеты о поступлениях на счет и расходах.

Избирательный процесс: понятие и основные стадии

В научных работах выделяется два подхода к определению понятия избирательного процесса. В широком смысле под ним понимается период времени со дня официального опубликования решения уполномоченного должностного лица, органа государственной

власти, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования их результатов. В данном смысле термин «избирательный процесс» идентичен термину «избирательная кампания». В узком смысле избирательный процесс – это установленная законом совокупность стадий, включающих совокупность конкретных избирательных процедур, и определенная последовательность избирательных действий субъектов (Конституционное право России / под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. М., 2006. С. 372).

Результатом избирательного процесса, по мнению А. А. Белкина, является депутатский корпус и иные избираемые должностные лица, которые находят выражение в следующих аспектах. Во-первых, это определенные субъекты с их личностными характеристиками и партийно-политической принадлежностью. Во-вторых, политический (правительственный) курс, то есть совокупность программ и проектов. В-третьих, через вновь сформированную легистратуру происходит обновление основных государственных и юридических институтов (Белкин, А. А. Избирательный процесс / А. А. Белкин // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. Сер. 6. 1993. Вып. 4. № 27. С. 96).

Особенностью избирательного процесса является и то, что он не может развиваться без участия специальных избирательных органов. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств устанавливает, что подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами. Не допускается создание иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия (Международные избирательные стандарты: сб. документов / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Весь Мир, 2004. С. 762–778).

Под избирательными органами понимаются государственные органы, которые уполномочены заниматься подготовительной и организационной работой для реализации выборов, осуществлять деятельность по исполнению избирательного законодательства, подсчитывать поданные голоса и официально объявлять результаты выборов. Чаще всего избирательные органы образуются и действуют на основании принципа независимости их от иных органов государственной власти. Для таких органов устанавливается самостоятельный правовой статус и особая процедура формирования, порядок финансирования. Эти органы формируются на определенный срок; распустить, реформировать орган, сместить или перевести на другое место работы образующих его должностных лиц можно лишь в строго закрепленных правовыми нормами случаях. Осуществляя свои функции, избирательные органы самостоятельно решают все вопросы в рамках своей компетенции.

В некоторых странах для придания избирательным органам наибольшей автономии образуются специализированные судебные органы, занимающиеся исключительно избирательными делами. Так, в Бразилии система специализированных судов состоит из Высшего избирательного Суда, региональных избирательных судов, избирательных судей и избирательных советов (Сравнительное избирательное право. М.: НОРМА, 2003. С. 46–47). В Великобритании члены комиссии по выборам назначаются монархом с согласия спикера палаты общин и после консультаций со всеми парламентскими партиями. Членами комиссий не могут быть лица, являющиеся в течение последних десяти лет членами каких-либо партий или работавшие в партийном аппарате.

Избирательный процесс находит отражение в избирательных документах. К ним относятся решение о назначении выборов, списки избирателей, избирательные бюллетени, решения избирательных органов, заявления и жалобы избирателей и политических партий и др. Они закрепляют разнообразные факты и данные, имеющие непосредственное правовое

значение для организации и проведения выборов. Форма документов и требования к их содержанию находят закрепление в избирательном законодательстве.

Под стадиями избирательного процесса понимаются этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные избирательным законодательством действия, а также избирательные процедуры. Они обеспечивают реализацию избирательных прав граждан и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при формировании представительного органа, выборного должностного лица.

Каждая стадия имеет строго отведенное место и назначение в процессуальном режиме электоральных отношений. В научной литературе отсутствует единая точка зрения на количество стадий избирательного процесса. При их определении необходимо иметь в виду, что самые мелкие из них являются составной частью наиболее крупных. Обобщая различные точки зрения, можно выделить следующие основные стадии избирательного процесса: назначение выборов, образование избирательных округов, формирование избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, образование избирательных участков, формирование участковых избирательных комиссий, проведение предвыборной агитации, голосование и подведение итогов выборов. Выделяются также и факультативные стадии избирательного процесса, существование которых предусматривается законом при наступлении определенных обстоятельств. К ним относятся перенос выборов, стадия дополнительного выдвижения кандидатов, повторное голосование.

Назначение выборов. В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. каждый человек имеет право принимать участие в управлении страной непосредственно или через избранных представителей, и воля народа должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах. Периодичность выборов является средством, обеспечивающим через разумные интервалы времени демократическое выявление воли народа при избрании выборных лиц. Непериодические выборы не способствуют обеспечению устоев стабильного демократического развития государства.

В мировой практике существует несколько систем назначения выборов. В некоторых странах закон устанавливает точную дату проведения выборов (США, Швеция, Мексика, Коста-Рика). Выборы президента США в соответствии с Конституцией проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября месяца каждого високосного года. В Избирательном кодексе Коста-Рики определяется, что выборы проводятся в первое воскресенье февраля. В подобных избирательных системах назначение выборов как самостоятельная стадия избирательного процесса отсутствует.

В других странах назначение выборов является обязательной стадией избирательного процесса. Парламентские выборы, как правило, назначаются президентом, президентские – парламентом. Временные рамки проведения выборов устанавливаются обычно конституцией либо законом. В ряде стран в законодательстве отсутствует положение о сроке проведения выборов: закрепляется промежуток времени между роспуском одного и собранием другого созыва выборного органа, например для палаты общин в Великобритании такой промежуток времени составляет двадцать дней (Головин, А. Г. Избирательное право России / А. Г. Головин. М.: Норма, 2007. С. 204). В некоторых странах (Польша, Испания) закон не устанавливает даты выборов, а определяет срок, временной промежуток, в который они должны состояться. Так, п. 6 ст. 68 Конституции Испании определяет, что выборы конгресса проводятся в период между тридцатым и шестидесятым днем с момента истечения срока действия мандата.

Регистрация и учет избирателей. Образование избирательных округов, участков. Право гражданина быть включенным в списки избирателей является по своему характеру конституционным, так как имеет непосредственную связь с правом принимать участие в свободных выборах. На основании данных об избирателях, полученных избирательными комиссиями от органов, ответственных за регистрацию и учет избирателей, в ходе избирательных кампаний образуются избирательные округа, избирательные участки,

составляются списки избирателей, на основании которых проводится реализация активного избирательного права. М. Амеллер отмечает, что целью подготовки списков избирателей является, с одной стороны, предоставить возможность каждому избирателю отдать свой голос, с другой – исключить участие в выборах лиц, лишенных избирательного права (Амеллер, М. Парламенты / М. Амеллер. М., 1967. С. 54).

В мировой практике существует два подхода в отношении включения граждан в списки избирателей: заявительный подход и подход обязательной регистрации. В соответствии с заявительным подходом гражданин должен сам заботиться о своем включении в списки избирателей и регистрироваться в компетентных органах (Великобритания, Испания, Мексика). Подход обязательной регистрации подразумевает, что данные об избирателе автоматически включаются в списки при достижении им необходимого возраста (ФРГ, Италия, Швейцария). В ряде стран гражданам выдаются избирательные удостоверения, являющиеся основанием для участия в голосовании (Греция, Франция) (Вешняков, А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации / А. А. Вешняков. М.: Весь Мир, 1997. С. 76).

Выделяется несколько способов регистрации (учета) избирателей. В соответствии с первым способом, получившим название периодический список, список избирателей составляется заново перед каждыми выборами (Великобритания, Гана). Второй способ – постоянный список – представляет собой периодическое обновление в течение определенного времени постоянно существующего списка избирателей: в него включаются лица, достигшие возраста, установленного для реализации активного избирательного права (Аргентина, Канада).

В последнее время в мировой практике появилась система гражданской регистрации, которая представляет собой список с основной информацией обо всех гражданах: имя, пол, гражданство, возраст, семейное положение, адрес места жительства, идентификационный номер и другие данные. Включение в список является обязательным, и гражданин обязан предоставлять в соответствующие органы власти обновленную информацию о себе (Зиновьев, А. В. Избирательная система России / А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова. СПб.: Юрид. центр-пресс, 2003. С. 175).

Как отмечалось выше, на основании численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, образуются избирательные округа. Избирательным округом является территория, которая образована в соответствии с законодательством и от которой непосредственно избирателями избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо, иные выборные лица. Избирательный округ может быть многомандатным или одномандатным. Многомандатный избирательный округ – это избирательный округ, в котором избирается несколько депутатов, выборных должностных лиц, причем за каждого из них избиратели голосуют персонально. Одномандатный избирательный округ – это избирательный округ, в котором избирается один депутат, одно выборное должностное лицо или иное выборное лицо. На территории государства может быть образован единый округ, границы которого совпадают с границами государства. Единый округ применяется при выборах депутатов по пропорциональной избирательной системе (ЮАР, Израиль) или при выборах главы государства (Франция).

Избирательные округа делятся на избирательные участки. Избирательные участки – это территориальные единицы, образуемые для организации проведения голосования и подсчета голосов. Данные территориальные единицы образуются чаще всего главой местного самоуправления. Избирательные участки, как правило, устраиваются в помещениях школ, иных учебных заведений, спортивных клубов и т. д.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Выдвижение и регистрация кандидатов является одной из самых важных стадий избирательного процесса. По мнению Васильева В. И., она определяется как «завязка» избирательной кампании, которая определяет её весь дальнейший ход (Избирательное право и избирательный процесс в

Российской Федерации. М.: Норма, 1999. С. 316). Выдвижение кандидата является юридическим фактом, который приводит к возникновению правоотношений, связанных с реализацией пассивного избирательного права, то есть конституционного права избираться. Существует несколько способов выдвижения кандидатов:

1. Самовыдвижение. Это наиболее простой способ выдвижения. Например гражданин Франции, пожелавший стать депутатом Национального собрания, может подать в префектуру департамента свое заявление, указав полное имя, дату и место рождения, место жительства, профессию. Такие же данные он должен предоставить на своего заместителя, в случае избрания получающего мандат депутата после смерти последнего, ухода в отставку и других случаев, предусмотренных законодательством.

2. Выдвижение группой избирателей. В Дании лицо, желающее баллотироваться в Фолькетинг, обязано собрать подписи не менее двадцати пяти избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа. В Бельгии список кандидатов в депутаты палаты представителей должен быть подписан 200–500 избирателями (в зависимости от округа) или не менее чем тремя парламентариями, чьи полномочия заканчиваются. Претендент на пост сенатора в Польше должен получить в свою поддержку три тысячи подписей избирателей воеводства.

3. Выдвижение политическими партиями или общественными объединениями. Этот способ выдвижения кандидатов используется на выборах Национального Совета Австрии, Бундестага ФРГ, палаты представителей парламента Японии (Сравнительное избирательное право. М.: НОРМА, 2003. С. 102–103). Выдвижение кандидатов политическими партиями или общественными объединениями производится списком кандидатов на съезде, конференции.

Основаниями регистрации кандидатов является предоставление подписей избирателей или внесение избирательного залога. Существуют и иные способы, позволяющие избежать случайностей в подборе кандидатов. К ним относится поручительство уважаемых в обществе людей, различные варианты залога и др. (Чиркин, В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин М.: Зерцало, 1998. С. 206–212; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 1999. С. 322–323; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / под ред. Б. А. Страшуна. М., 2000. Т. 1–2. С. 324). Подписи собираются только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, по которому кандидат баллотируется. Если один кандидат выдвинут несколькими субъектами права выдвижения, то они собирают подписи самостоятельно и их суммирование невозможно. При этом избиратель обладает правом поддержать более одного кандидата.

Альтернативу сбору подписей составляет избирательный залог или денежные залоговые депозитивы. В Великобритании кандидат должен внести депозит в размере 500 фунтов стерлингов. Депозит будет возвращен, если кандидат получит не менее 5 % голосов избирателей (Сравнительное избирательное право. М.: НОРМА, 2003. С. 107). Введение избирательного залога в зарубежных избирательных системах определяется необходимостью ограничить возможность появления на выборах заведомо непопулярных личностей, не имеющих шансов на успех в избирательных кампаниях. По мнению некоторых ученых, возможность внесения избирательного залога нарушает принцип равного статуса кандидатов, так как ставит в неравные условия кандидатов, которые не могут обеспечить создание избирательных фондов в предельных размерах, установленных законами, по сравнению с кандидатами, которые такой возможностью располагают.

Предвыборная агитация. По мнению многих ученых, предвыборная агитация является кульминацией избирательного процесса, по достижению которого раскрывается политический характер избирательного права. Он проявляется в возможности различных политических сил призвать избирателей к участию в выборах и голосовании за или против

тех или иных кандидатов, списков кандидатов. Синонимом предвыборной агитации в зарубежных странах является термин «избирательная кампания».

Период предвыборной агитации обычно начинается за определенное количество дней до дня голосования и завершается за день до него. В нормативных актах в отношении предвыборной агитации закрепляются формальные основы её проведения: сроки, доступ к средствам массовой информации, правила проведения массовых мероприятий, изготовление агитационных материалов и процедура их распространения.

Голосование и подведение итогов выборов. Голосование, подсчет голосов является одной из самых важных стадий избирательного процесса. Если предвыборная агитация рассматривается как кульминация избирательного процесса, то голосование можно считать его решающим моментом, определяющим результат выборов, их законность и справедливость. Важность данного этапа в определении уровня легитимации выборов делает необходимым его детальную регламентацию. Существующие нормативно-правовые акты образуют механизм, обеспечивающий реализацию свободного, равного, прямого волеизъявления граждан.

Необходимость гарантирования справедливости проведения голосования и подсчета голосов в большинстве государств мира привело к необходимости закрепления принципов обеспечения тайного голосования на международном уровне. В документах Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ было закреплено, что подсчет голосов и сообщение о нем должны быть честными, а официальные результаты должны быть опубликованы (Международные избирательные стандарты: сб. документов / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Весь Мир, 2004. С. 335–348). «При голосовании должны исключаться подкуп или другие противозаконные действия, сохраняться безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть выведен на монитор и (или) подвергнут беспристрастной проверке» (О критериях свободных и справедливых выборов: (По документам Межпарламентского союза). М, 1996. Ч. 4).

Важнейшим документом, содержащим информацию о волеизъявлении избирателя, определяющего результаты выборов, является избирательный бюллетень. Избирательные бюллетени изготавливаются по распоряжению и под наблюдением соответствующих избирательных органов.

Голосование на выборах обычно проводится в календарный выходной день. Время его начала и окончания устанавливается конкретными законами о выборах. Законодательство может предъявлять ряд требований к помещению для голосования. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования, то есть исключена возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан. С другой стороны, место выдачи бюллетеней, ящики для голосования должны находиться в поле зрения членов избирательных органов и наблюдателей.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу по завершению голосования и проводится членами участковой избирательной комиссии в присутствии наблюдателей без перерыва вплоть до подведения итогов голосования.

Повторное голосование проводится при мажоритарной системе абсолютного большинства в соответствии с законодательством в том случае, если по итогам голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания количества голосов. Оно проводится по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим кандидатом.

Если выборы признаны несостоявшимися, недействительными либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, – полномочия, несовместимые со статусом выборного

должностного лица, а также в случае, если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам уполномоченный орган назначает повторные выборы.

Законодательство зарубежных стран предусматривают как судебный, так и административный порядок рассмотрения избирательных споров. Так, в Германии основная часть избирательных споров рассматривается административными судами. В соответствии со ст. 49 избирательного закона Германии любые решения и меры, непосредственно затрагивающие избирательную процедуру, могут быть оспорены только посредством юридических средств, обеспеченных этим законодательством и федеральными избирательными инструкциями (Federal Electoral Law (Bundeswahlgesetz, BWG) // Режим доступа: www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm).

Избирательный акт Канберры – столицы Австралии 1992 г. – довольно подробно регламентирует порядок отмены результатов выборов. Законность проведения выборов после опубликования результатов может быть оспорена только в специализированный суд – Суд по оспариванию выборов. Ограничивается и круг субъектов, обладающих правом обратиться в суд: кандидат на выборную должность по проводимым выборам; избиратель, соответственно имеющий активное избирательное право на территории проводимых выборов; специальный уполномоченный по выборам (комиссионер – лицо, которое осуществляет расследование по данной категории дел, а также подает соответствующие жалобы в компетентные органы). Заявление должно быть подано в течение сорока дней со дня опубликования результатов выборов. По итогам рассмотрения дела суд принимает одно из следующих решений: признает выборы недействительными; признает избрание кандидата на выборную должность недействительным (при этом акт указывает на основание, по которому всегда происходит аннулирование такого избрания – установление в ходе судебного разбирательства фактов нарушения законодательства по отношению к этому кандидату); признает лицо, которое не было избрано на выборную должность, избранным; отказывает в удовлетворении заявления полностью или частично (Australian Capital Territory Consolidated Acts: Electoral Act 1992 // Режим доступа: www.austlii.edu.au/au/legis/act/consol_act/eal1992103/).

Законодательство Канады предусматривает судебный порядок рассмотрения избирательных споров. Правом обращения обладают кандидаты, любой избиратель избирательного округа, уполномоченный по выборам. Уполномоченный по выборам является должностным лицом, ответственным за точное и единообразное соблюдение исполнения избирательного законодательства. В случае обнаружения нарушения он отправляет запросы в соответствующий избирательный орган и осуществляет проверку.

Заявление или жалоба подается в суды общей юрисдикции, либо в пределах соответствующего избирательного округа, либо в Федеральный суд. Исключение составляет ряд территорий. Например в провинции Онтарио заявление подается в Верховный суд, в провинции Квебек – в Высший суд; в провинциях Новая Шотландия и Британская Колумбия, Юкон и Северо-Западных территориях – в Верховный суд; в провинциях Нью-Брансуик, Манитоба, Саскачеван и Альберта – в Суд королевской скамьи; в провинциях Остров Принца Эдуарда и Ньюфаундленд – в Судебную палату Верховного суда. Заявление должно быть рассмотрено без задержек и в кратчайший срок. Суд может в любой момент отклонить ходатайство, если он посчитает его надуманным. Апелляция по делам, вытекающим из избирательных отношений, рассматривается в Верховном суде Канады (Federal Electoral & Referendum Legislation of Canada // Режим доступа: www.elections.ca).