# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО. РЕФЕРЕНДУМЫ И ПЛЕБИСЦИТЫ

##

## 1. Избирательное право и его реализация

Как известно, любая отрасль права состоит из институтов. Естественно, состоит из институтов и конституционное право. Эти институты именуются, например, институтом правительства, институтом парламента, институтом главы государства, институтом прав и свобод. Но есть один институт, который называется иначе: «избирательное право».

В чем же дело? Почему существует «право в праве» – в конституционном праве избирательное право? Получается, что в одной отрасли как бы находится другая отрасль? Это не так. Конституционное право – это сложившаяся и цельная совокупность институтов и норм, но это устойчивое и привычное наименование (не избирательный институт или институт голосования, а избирательное право), все–таки, не случайно. В большинстве стран мира внутри отдельных отраслей права имеются самые важные институты, которые часто именуются «правом». Достаточно вспомнить гражданское право. Там есть такие институты, как право собственности, обязательственное право, авторское право, наследственное право. В принципе, эти институты действительно являются ведущими структурными частями гражданского права и могут претендовать на некую особую роль, могут выделяться и изучаться отдельно. Точно так и избирательное право занимает особое место и играет особую роль в системе норм государственного (конституционного) права, поскольку нормы избирательного права определяют порядок создания самых важных органов государства – представительных учреждений: парламента и местных органов самоуправления. При помощи этих норм в ряде стран избирается глава государства. В принципе, избирательное право можно изучать отдельно от других институтов конституционного права.

По европейской традиции избирательное право – это неотъемлемая часть конституционного права. Если же познакомиться с конституционным правом США, то данный институт практически не входит в эту отрасль, а изучается другими прикладными науками. От избирательного права в конституционном праве США есть лишь судебные решения Верховного суда, которые касаются равенства граждан в осуществлении субъективного избирательного права, т.е. связаны с реализацией прав гражданина. Весь многочисленный и многозначный материал, связанный с выборами, в американское конституционное право не входит.

Наша система права и наша правовая наука построены по европейским (романо-германская система) традициям и правилам, и институт, который называется избирательным правом, мы изучаем и будем очень тщательно изучать именно в рамках конституционного права.

Итак, что же стоит за понятием «избирательное право»? Как оно определяется? Отметим, что понятие «избирательное право» многозначно и имеет, как минимум, два значения. Первое, основное, значение, – это совокупность норм, регулирующих порядок избрания представительных органов и должностных лиц в государстве. Такое определение обычно называется избирательным правом в объективном смысле слова. Еще избирательное право понимается в субъективном значении – это право граждан участвовать в образовании представительных органов – т.е. избирать эти органы и быть избранными. Поэтому избирательное право определяется и как субъективное право личности, причем в двух значениях: активное избирательное право (право избирать) и пассивное избирательное право (право быть избранным). В нашей главе мы будем рассматривать главное (объективное) значение избирательного права как совокупности норм и рассматривать все возможные аспекты, связанные с процессом выборов.

Вместе с термином «избирательное право», как правило, используется термин «избирательная система» («избирательные системы»). Это понятие очень близкое к понятию избирательного права, но не совсем совпадает с ним. Под избирательной системой в широком смысле понимают систему общественных отношений, которые возникают в связи с выборами, в связи с реализацией норм избирательного права. Избирательная система – понятие более широкое, чем «избирательное право», поскольку включает, помимо норм, сложившиеся общественные отношения, которые могут в чем–то не совпадать с нормами, либо регулироваться, кроме писаных, и неписаными нормами и традициями.

Термин «избирательная система» применяется и в узком значении смысла слова, как закрепленная в законе система выдвижения кандидатов и подсчета голосов. То есть, конкретный способ организации выборов. В этом смысле слова избирательная система делится на две разновидности: мажоритарная избирательная система и пропорциональная избирательная система. И еще есть смешанный вариант, когда применяется и та и другая, он так и называется: смешанная избирательная система. Об этих системах мы расскажем ниже.

Выборы – это один из старейших и традиционнейших институтов (и элементов) конституционного права. Самые первые выборы появились в глубокой древности. Нам известны из истории правила, которые существовали в древних демократиях (Древнем Риме и Древней Греции), где участие свободных людей в голосованиях было обязательным, и за это даже платили. Древние республики без выборов не могли существовать. Затем этот институт практически исчез на многие сотни лет, поскольку в мире воцарился абсолютизм, и в государственные органы никто никого не избирал. Возродились выборы и избирательное право, которое их регулирует только в эпоху буржуазных революций – это XVIII век, это создание первых писаных конституций. Свое дальнейшее развитие выборы и избирательное право получили в XIX веке и сформировались уже в виде современного института только в XX веке.

В настоящее время избирательное право – один из немногих государственно-правовых институтов, который закреплен и достаточно полно разработан также в нормах международного права. Например, Всеобщая Декларация прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, в ст.21 закрепляет право каждого человека принимать участие в управление своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Далее в пункте 3 этой статьи говорится, что воля народа должна быть основой власти правительства. Эта воля должна находить выражение в периодических и не фальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем равном тайном голосовании или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. Немногие другие институты конституционного права имеют такое четкое и недвусмысленное регулирование в общепризнанных международных актах.

Вообще, институт выборов и вопросы, связанные с избранием депутатов или должностных лиц – это вопрос, который имеет самые неожиданные толкования, и вокруг которого иногда возникает некий налет таинственности, мистики, непредсказуемости. И наоборот – очень часто перед проведением выборов объявляется, что все заранее ясно, можно даже как бы не ходить на выборы. Такие своеобразные толкования выборов связаны с тем, что от результатов выборов слишком много зависит. Их итогами является избрание глав государств, создание правительств, которые будут определять внутреннюю и внешнюю политику страны, назначать налоги или наоборот ослаблять налоговый пресс и вообще влиять на условия жизни граждан.

Выборы – это всегда борьба идей, борьба людей, борьба экономических (и иных) лидеров. Поэтому, кроме обычных норм и правил, вокруг выборов еще и клубится иной раз некий туман недоговоренностей или наоборот строятся слишком четкие графики и схемы, доказывающие, что заранее все известно, и можно не беспокоиться противникам той или иной партии или того или иного кандидата, можно не беспокоиться и не суетиться. Например, в США долгое время была популярна, так называемая, «циклическая теория выборов», согласно который исход предвыборной борьбы зависит от природных циклов, связанных с погодой, с фазами луны и т.д. Авторы этой теории утверждали, что существует всеобщий циклический закон, который определяет и смертность от сердечных болезней, и вспышки эпидемий, и ход рыбы на нерест и т.д., и он, естественно, действует якобы и в сфере общественной жизни, поэтому надо не столько изучать потребности граждан, сколько изучать эти природные явления.

Один из французских теоретиков, придерживался похожих взглядов, и писал, что выборы во Франции во многом определяются характером почвенного покрова на избирательном округе: если почва богатая, плодородная, то там богатые крестьяне и там более прочное положение правых консервативных партий. Если почва бедна, там предпочитают левые партии. Как говорится, что–то в этом есть, но не в этом суть проблем избирательных процессов.

Элементы мистики часто возникают вокруг выборов. Особенно часто пытаются найти что–то неясное и непредсказуемое не ученые, а публицисты, иногда действительно влияя этими изысканиями на исход выборов. Например, в США некоторое время назад была популярна теория «нулевых президентов». Согласно этой теории президент, избранный в тот год, который заканчивается нулем, имеет плохую судьбу, и его ждут всяческие опасности. Была даже составлена таблица. Первым в этой таблице стоит 9-й президент – Уильям Генри Харрисон, – который был избран в 1840 году и вскоре умер (1841). Затем идет 16-й президент Авраам Линкольн, который был избран в 1860 году и погиб от пули убийцы в 1865-ом после переизбрания. Затем идет 20-й президент Джеймс Гарфилд, который был избран в 1880 и был убит в 1881-ом. Далее – 29-й президент Уоррен Гардинг, который был избран в 1920 и умер в 1923-м. Затем – президент Франклин Делано Рузвельт, который избирался четырежды, одно из его избраний пришлось на 1940 год, он умер, как известно, будучи президентом, весьма внезапно и скоропостижно, неизвестно от чего. Затем – самый знаменитый, тридцать пятый, президент США – Джон Фицджеральд Кеннеди, который избран в 1960 году и погиб от пули убийцы в 1963-м. Иногда сюда включали даже Рональда Рейгана, который был избран в 1980 году. Как известно, на него было покушение, но счастливую судьбу Рейгана объясняют тем, что современная медицина спасла его после покушения, а если бы это случилось 50 или 100 лет назад, он бы непременно погиб. Мы полагаем, что, конечно, научной ценности эта теория не имеет, но, как говорится, впечатление производит.

## Источники избирательного права

Источники избирательного права часто делятся на писаные нормы и неписаные нормы. Писаные нормы включают акты, принятые государственными органами, а, кроме того, иногда и акты общественных организаций. К писаным нормам относят, прежде всего, конституции, законы и акты, имеющие силу законов. Иногда это подзаконные акты и различные инструкции. К писаным нормам также относятся международные договоры, которые могут содержать основные принципы избирательного права, как ранее процитированная нами Всеобщая декларация прав человека. К писаным нормам относят также парламентские регламенты или уставы, судебные решения, которые используются в качестве судебных конституционных прецедентов. Нормы общественных организаций, которые иногда составляют часть избирательного права – это уставы политических партий.

К неписаным нормам относят правовые обычаи и традиции и, в некоторых случаях, – толкования норм о выборах, которые иногда проводят высшие избирательные комиссии или верховные трибуналы по выборам.

Конституции, регулируя вопросы избирательного права, часто закрепляют нормы о выборах в разделах, посвященных правам и свободам граждан, где право избирать и быть избранным закрепляется, как одно из важнейших политических прав. В ряде случаев нормы, относящиеся к выборам, содержатся в разделах, которые касаются высших органов власти государства, поскольку высшие органы власти формируются путем выборов. В ряде конституций выборам, избирательному праву посвящены специальные главы или разделы конституции. Для современного конституционного процесса это становится все более характерным явлением.

В некоторых конституциях, помимо общих принципов и самых универсальных положений, иногда проводится очень регламентированное описание порядка выборов. Закрепляются способы определения результатов голосования, подведения их итогов и упоминаются даже случаи несовместимости должностей, некоторые избирательные цензы и т.д. Большинство же конституций специально отмечают необходимость более детального регулирования выборов путем издания специального закона. В Испании, согласно ст.81 испанской конституции, всеобщие выборы должны регламентироваться не обычным, а органическим законом. В Италии избирательное право регламентируется обычным законодательством, однако ст.72 конституции Италии запрещает применять упрощенную процедуру рассмотрения законопроектов, связанных с выборами, т.е. они должны всегда приниматься по всем правилам, поскольку это очень важные законы.

Так или иначе, практически любая страна имеет очень разработанные избирательные законы, которые и составляют основной массив избирательного права. Очень часто издаются отдельные законы по выборам каждого органа власти. Так, например, может быть избирательный закон о выборах в парламент, избирательный закон о выборах президента, избирательный закон о выборах в местные органы самоуправления и т.д. То есть, на каждые выборы принимается свой отдельный закон.

В некоторых странах есть более современный подход. Во Франции, Бельгии, Аргентине действует еще недостаточно распространенный в других странах источник конституционного права. Это избирательные кодексы. Это универсальные комплексные сборники норм, которые регулируют все вопросы, связанные с выборами. Там содержится основная масса норм. Избирательные кодексы, как и любой кодекс, построены по определенной системе, они удобны для использования. Однако, как отмечается в правовой литературе, в этих же странах, кроме кодексов, могут действовать параллельно дополнительные законы, которые регулируют те вопросы, которые не попали в избирательные кодексы. Например, во Франции, наряду с избирательным кодексом, действуют: Закон 1962 года и Декрет 1964 года, которые касаются порядка избрания президента страны. В 1978 году был принят специальный закон, посвященный выборам представителей Французской республики в Европарламент, а также было принято два закона, связанных с финансированием избирательных кампаний политических партий. Мы полагаем, что в идеале избирательный кодекс мог бы включить в себя эти законы, т.е. они могли быть инкорпорированы в единый акт, но каждой стране, как говорится, видней, как им регулировать те или иные вопросы.

Помимо обычного законодательства, избирательное право может регулироваться и чрезвычайным законодательством – такими актами, которые принимаются в связи с необычными обстоятельствами в жизни страны. Такие чрезвычайные акты могут приниматься, скажем, временным правительством после военного переворота, революции и т.д. К числу таких необычных ситуаций относят, например, договор, который заключили ФРГ и ГДР в августе 1990 года, в котором определили порядок проведения выборов по всей Германии. Этот порядок не был записан ни в конституции ФРГ, ни в конституции ГДР, а составлен представителями этих параллельно существовавших немецких государств.

Иногда забывают называть в числе источников избирательного права регламенты палат парламентов. Однако это очень важный источник, потому что при помощи норм, содержащихся в регламенте, очень часто избираются и главы государств, и главы правительств, и другие важные лица. Это как бы развитие основных норм, содержащихся в конституциях и специальных избирательных законах. Это развитие законодательства, содержащееся в регламентах, существенно дополняет основные избирательные законы.

Вообще, законодательство о выборах бывает очень обширным и детальным. Предметом регулирования является техника выборов, методы и приемы, создания избирательных округов, участков, подсчет голосов, порядок голосования и ряд других вопросов. Например, регулируется деятельность политических партий, связанных с выборами, финансирование расходов кандидатов и партий, участвующих в выборах, способы борьбы с нарушениями избирательных принципов и законов, вводятся нормы об уголовной и административной ответственности (в соответствующие уголовные и административные кодексы), принимаются специальные законы об ответственности за нарушения правил выборов, регламентируется деятельность должностных лиц, которые проводят выборы, регламентируется агитация и пропаганда во время выборов и т.д. Вопросы, связанные с выборами, иной раз регламентируются в комплексном виде, а иной раз это целый блок законов, подзаконных актов и норм. Напоследок следует отметить, что нормы, входящие в избирательное право, бывают материальными и процессуальными. Процессуальные нормы составляют большую часть избирательного права.

## Понятие и виды выборов

Под выборами мы понимаем установленную законом государственно-правовую процедуру, во время которой граждане отдают свои голоса за кандидата или партию, в результате чего их воля формирует выборный (представительный) орган власти или в результате этого избирается (занимает свой пост) конкретное должностное лицо – президент, мэр города, судья и т.д. К этому определению можно добавить, что выборы будут полноценными и реальными лишь при условии, что в конкурентной борьбе участвовали два и более кандидата или несколько партий.

Выборы в государстве с нормальным (демократическим) политическим режимом являются одним из важнейших событий в государственной жизни, определяющим перспективу развития государства на определенный период времени. В литературе справедливо отмечается, что посредством выборов органы власти получают легитимацию – т.е. народную поддержку и признание. Естественно, что легитимность получают органы власти не только посредством выборов. Могут быть органы легитимные, созданные иным путем – без выборов, например, министр назначается главой государства, правительство назначается парламентом и т.д. Все это связано с определенными законодательными правилами, установленными в той или иной стране. В любом случае, без выборов нормальная цивилизованная страна, во всяком случае, западного образца, не мыслит своего существования. Выборы определяют расклад политических сил, отражают влияние той или иной партии, избирательного блока, политической группы. Результаты выборов, если они проводятся по правилам, в честной борьбе отражают настроение избирателей, тенденцию развития страны.

Очень важным последствием выборов, продуктом этого процесса, является отбор политических лидеров – это возможность для граждан отбирать своих руководителей и «убирать» тех, кто не оправдывает их доверия. Регулярно и неизбежно проводящиеся выборы держат политических руководителей в форме, в напряжении. Они знают и помнят, что через 3, 4, 5 лет, так или иначе, им придется отчитываться перед избирателями, рассказывать о своих достижениях или поражениях. Поэтому такая периодическая возможность замены руководителя заставляет его, независимо от его субъективных мнений, делать что–то полезное для народа, чтобы было, что предъявить в следующий раз во время предвыборной борьбы.

Конституционное право делит выборы на разные виды. Классификаций довольно много.

Самая простейшая классификация и наиболее понятная – это выборы, классифицирующиеся в зависимости от территории их проведения. Выборы по этому критерию бывают общенациональными, которые проводятся в масштабах страны, региональными, проводимыми в рамках крупных территориальных единиц (применительно к США, региональными выборами могут называться выборы в рамках штатов, в Канаде – в рамках провинций и т.д.). И еще бывают местные выборы. Местные выборы охватывают административно–территориальную единицу или город, т.е. объединяют граждан, живущих на определенных сравнительно небольших территориях, у которых есть свои местные проблемы и свои местные органы.

В зависимости от того, кого выбирают, выборы делятся на парламентские, президентские, муниципальные, выборы судей, шерифов, коронеров и других лиц, которые выполняют важные государственные обязанности и наделены широкими полномочиями.

В зависимости от способа волеизъявления граждан (избирателей) выборы делятся на прямые и непрямые.

Прямые выборы – это такой вид выборов, когда избиратели непосредственно избирают конкретного человека на определенный пост. Например, одного из имеющихся кандидатов выбирают депутатом, или подтверждают право одного из кандидатов, выдвинувших свою кандидатуру, по–прежнему занимать эту должность. Прямыми выборами избирают в ряде стран главу государства – президента. Например, существуют прямые выборы президента во Франции, Египте, ряде стран СНГ. Прямые выборы обычно применяются при избрании нижних палат парламентов. Главный признак нижней палаты именно в том, что она избирается прямыми выборами. В некоторых странах прямыми выборами избираются обе палаты. К примеру, Палата представителей и Сенат США избираются прямыми выборами – то же относится к Бельгии, Италии и другим странам. Прямые выборы – это такие выборы, когда между избирателем и кандидатом, за которого он голосует (либо между избирателем и партией) нет никаких промежуточных инстанций, нет промежуточных ступеней.

Непрямые выборы – такой вид выборов, при котором воля избирателей не прямо реализуется, а опосредуется волей группы выборщиков, либо реализуется через действующий избирательный орган. Непрямые выборы – это такие выборы, которые имеют промежуточную ступень. Существует два вида непрямых выборов: косвенные выборы и многоступенчатые.

Косвенные выборы – это такие выборы, когда посредством волеизъявления избирателей создается специальная коллегия выборщиков, доверенных лиц, которые потом от имени избирателей уже непосредственно сами избирают конкретное должностное лицо. Косвенные выборы были придуманы еще «отцами–основателями» американской конституции, которые полагали, что основная масса граждан США в то время не была подготовлена для того, чтобы избирать президента, и может ошибиться в этом деле. Граждане, по их мысли, должны были избрать специальных людей – выборщиков, которые потом выберут самых достойных. Такая система формально существует в США до сих пор. Почему формально? Потому что в отличие от тех давних времен, когда подразумевалось, что выборщики сами по своему вкусу будут выбирать президента, в настоящее время выборщики не имеют права проявлять свою волю. Они заранее отдают свои голоса тому или иному кандидату, косвенные выборы стали формальной процедурой, и о том, кто избран президентом, становится известно уже в день выборов – в первый вторник после первого понедельника в ноябре високосного года. Вторая стадия – происходит в январе следующего года – и в ней выборщики участвуют очень формально. Просто они заранее подают записки о том, как они проголосовали, и Вице-президент их оглашает. Но все равно, эти два этапа соблюдаются, и в промежутке между первым и вторым этапами, днем избрания и днем вхождения в должность, существует два с лишним месяца ожидания. Путем косвенных выборов в некоторых странах проходят выборы парламентов, правительства, иногда – судей. Иногда они применяются в некоторых других случаях.

Многоступенчатые (многостепенные) выборы – это нечто иное, по сравнению с косвенными, поскольку в качестве выразителя воли граждан выступает не коллегия выборщиков, а постоянно действующий орган: местный совет, парламент или одна из палат парламента. Так, например, принято считать, что многоступенчатыми выборами избирается президент Италии, потому что он избирается коллегией, состоящей из членов нижней палаты парламента.

В Китайской Народной Республике собрания народных представителей провинций, районов, ряда городов и автономных округов, а также Всекитайское Собрание Народных Представителей – китайский парламент – избираются не непосредственно гражданами, а нижестоящими собраниями народных представителей. То есть люди, избранные в один орган, избирают потом своих представителей в другой орган.

Классической системой многостепенных выборов была система выборов в советы, которая существовала в СССР с 1918 по 1936 год. Граждане СССР избирали только депутатов местных советов. Причем, избирали один раз в полгода путем открытых выборов. Затем депутаты местных советов избирали делегатов на районные съезды советов, городские съезды советов, делегаты городских и районных съездов избирали делегатов на республиканские съезды советов и т.д. Всесоюзный съезд советов избирал Центральный Исполнительный Комитет, а тот – Президиум ВЦИК. Всего было пять ступеней. Сейчас, кроме Китая, трудно найти столь совершенную многоступенчатую лестницу непрямых выборов.

Выборы также делятся на очередные и внеочередные. Очередные выборы – такие выборы, которые проводятся после истечения определенного срока полномочий данного органа, т.е. срока, установленного в законе. Например, срок полномочий американского президента – 4 года. Значит, каждые четыре года проводятся очередные выборы президента США. Срок полномочий французского президента – 7 лет, и каждые семь лет проводятся очередные выборы.

Выборы могут быть и внеочередными (досрочными). Они проводятся до истечения срока полномочия представительного органа или должностного лица. Если это касается должностного лица, то причина одна – вакансия должности. Должность президента или премьер-министра освобождается, в связи с тем, что президент умер, ушел в отставку либо был отрешен от должности в результате процедуры импичмента. Тогда, поскольку появилась вакансия, проводятся внеочередные (досрочные) выборы. Например, президент Франции Жорж Помпиду умер в 1974 году до истечения срока своих президентских полномочий, в тот год во Франции проводились досрочные президентские выборы, в результате которых был избран новый президент Франции – Валери Жискар Д’Эстен. После истечения семилетних полномочий президента Д’Эстена, в порядке очередных выборов был избран Франсуа Миттеран.

Внеочередные выборы, если это касается коллегиального органа (например, парламента), проводятся, чаще всего, в тех странах, где возможен досрочный роспуск парламента. Тогда, после процедуры досрочного роспуска, назначаются досрочные выборы, и избирается новый состав парламента. Во времена, когда премьер-министром Великобритании была Маргарет Тэтчер, выборы в парламент проводились трижды, и все три раза они были досрочными, потому что Маргарет Тэтчер использовала выгодную ей политическую конъюнктуру. Когда популярность ее партии, партии консерваторов, была самой большой и стабильной, она, обращаясь к монарху, распускала парламент. Досрочные выборы, проведенные в удачное время, давали нужный результат – она добивалась победы на этих выборах, и снова занимала пост премьер-министра.

Выборы бывают еще дополнительными и частичными. Дополнительные выборы могут проводиться и не проводиться: это зависит от того, есть ли вакансии в коллегиальном органе. То есть, они проводятся тогда, когда члены парламента выбывают из его состава в силу болезни, смерти или добровольной отставки. Дополнительные выборы проводятся в тех округах, где произошла утрата депутата. В тех странах, где достаточно многочисленный парламент (например, в Великобритании 659 членов нижней палаты), и, значит, чаще происходит выбытие депутатов, обычно 1–2 раза в год «собирают» несколько этих вакансий (5–6–10–20) и в тех избирательный округах, где произошла утрата депутата, проводятся дополнительные выборы по пополнению общего числа депутатов до нужного количества. Это делается для того, чтобы все округа были представлены, и все граждане имели своих представителей в парламенте.

Частичные выборы, в отличие от дополнительных, – выборы регулярные, обязательные и предусмотренные законодательством. Частичные выборы проводятся в целях частичного обновления (ротации) коллегиального выборного органа. Частичные выборы, например, проводятся каждые два года при частичном обновлении Сената США. Сенатор США избирается на 6 лет, но сенаторы не избираются все одновременно, а каждые 2 года переизбирается 1/3 Сената. Таким образом, американцы «избегают опасности» одновременной смены всех членов верхней палаты, поскольку они опасаются того, что, если все сенаторы будут переизбраны в один срок и в один день, то там на долгое время может оказаться «временно заблуждающееся большинство»; или же граждане, под влиянием каких–то идей, изберут людей, придерживающихся слишком одинаковых взглядов на вопросы внутренней и внешней политики. Они считают, что более разумно заменять эту палату по частям.

Такой же порядок принят при выборах Сената Франции. Сенаторы Франции избираются на 9 лет. Обновляется Сенат каждые 3 года на одну треть. (Кстати говоря, в отличие от американского Сената, который обновляется каждые 2 года прямыми выборами, французский Сенат избирается косвенными, многоступенчатыми выборами – т.е. выборы там непрямые).

Помимо этой классификации выборов в некоторых странах встречается еще своя специфическая терминология. Например, в США применяется термин «промежуточные» выборы. Промежуточными выборами американцы называют выборы, которые проводятся в тот год, когда не избирается президент. Как известно, в Америке каждые четыре года избирается президент (каждый високосный год), и одновременно в этот же день избирается Палата представителей, избирается одна треть Сената, избирается ряд губернаторов, мэры городов и т.д. То есть, выборы в этот високосный год, когда избирается президент, считаются основными, а выборы спустя два год, когда также переизбирается нижняя палата, переизбирается часть Сената и т.д., это уже промежуточные выборы, потому что основными являются только те, которые знаменуются избранием нового президента.

Есть еще особый тип выборов – также американская терминология – первичные выборы. Первичные выборы (праймериз) – выборы, в результате которых проводится отбор кандидатов от той или иной партии. Из нескольких кандидатов–республиканцев избирается один, из нескольких кандидатов–демократов – также один. Это партийные выборы. Первичные выборы в США бывают открытыми и закрытыми. Открытые первичные выборы предполагают, что на избирательный участок может прийти любой избиратель и выбрать из нескольких кандидатов одного ему понравившегося. То есть, предполагается, что, если избиратель явился, то он член этой партии. Его членство не подвергается сомнению, считается, что человек сам знает, что делает. Закрытые первичные выборы предполагают, что нужно какое–то подтверждение принадлежности к той партии, в которой проводятся эти первичные выборы. Принадлежность может быть проверена или удостоверена несколькими способами. В некоторых штатах США избиратель должен дать присягу, что он действительно республиканец или, соответственно, демократ. Он поднимает руку и клянется. В некоторых штатах при регистрации избирателя его спрашивают, какую партию он поддерживает, и рядом с фамилией ставят букву. Если он отвечает, что он республиканец, то ставят букву R, если демократ – D.

Первичные выборы проводится не во всех штатах США, а только в части, но это популярная и известная процедура. Результатом этих выборов является отбор кандидата на должность президента, который затем будет окончательно избираться на национальном съезде партии. Кстати говоря, формально на этих «праймериз» избирают не просто самого популярного кандидата, а выбирают делегатов на съезд данной партии, которые дают обещание голосовать за конкретного кандидата в президенты. Если конкретный кандидат в президенты, как это называют американцы, «выиграл праймериз», т.е. победил в большинстве штатов, значит, он получил решающее число голосов на будущем съезде партии. Значит, те выборщики, которые избирались на первичных выборах и обещали его поддерживать, подадут за него голоса на съезде, и он станет официальным кандидатом в президенты. Первичные выборы в США проводятся не только при отборе кандидатов на должность президента, но и при отборе кандидатов и на другие должности: при выборе губернаторов или мэров городов, где они избираются.

Существует еще такое понятие, как обязательные выборы (обязательное голосование). Обязательные выборы означают то, что законодательством той или иной страны установлена обязательность для граждан участвовать в выборах. Обязательность обеспечивается путем установления санкции в том случае, если избиратель не примет участия в голосовании. Обязательные выборы некоторыми политиками и учеными расцениваются, как нарушение принципов демократии, другие относятся к этому спокойно, не считая, что это нарушение их демократии. Обязательность выборов обеспечивается, например, возможностью наложения штрафа на человека, который не принял участие в выборах. Санкция в виде штрафа предусмотрена в Австралии, в Люксембурге, в Австрии. Причем в некоторых странах к лицам, не участвующим в выборах может быть применено и более суровое наказание. Например, в Греции, Турции и даже в Австрии некоторое время было предусмотрено лишение свободы. Срок этого лишения не очень велик, но нормальному человеку и 1–2 дней, проведенных в тюрьме, достаточно для сильнейшего потрясения на всю оставшуюся жизнь.

В Италии предусмотрена такая мера воздействия, как общественное порицание. Списки лиц, не участвовавших в выборах, могут публиковаться в газетах. В Бельгии система мер воздействия дифференцирована. Если бельгиец в первый раз не явится на выборы и не известит мирового судью о том, что не мог явиться на выборы, то он подвергается штрафу в размере 3 франков. Если второй раз по неуважительной причине он не явится на выборы, то штраф увеличивается до 25 франков. Если избиратель не явится на выборы в третий раз, то, кроме штрафа, его имя будет указано на специальном объявлении и вывешено в публичном месте. Если такой же проступок он допустит в четвертый раз, то бельгийский гражданин будет лишен избирательных прав сроком на 10 лет; кроме того, он не сможет получить должность на государственной службе.

Такие меры, принимаемые к избирателям, естественно, оказывают свое воздействие. Как указывают некоторые источники, в странах, где предусмотрена ответственность за неучастие в выборах, очень высок процент граждан, которые приходят голосовать. Например, в Бельгии регулярно голосуют 94,6 процента зарегистрированных избирателей, в Австралии – примерно столько же (94,5). Очень высок такой процент в Австрии (91,6). Самый низкий процент участия граждан в выборах в Швейцарии.

Вообще, все эти строгие и менее строгие меры воздействия применяются в некоторых странах для борьбы с таким явлением, которое называется абсентеизм (от англ. Absent – «отсутствовать»). Эти меры направлены против добровольного неучастия граждан в выборах. Абсентеизм характерен для многих стран. В тех странах, где с ним борются, это дает результаты.

Но, так или иначе, в чем же причина уклонения от выборов? Есть несколько причин, в силу которых возникает абсентеизм. Для ряда избирателей характерна политическая апатия или неверие в свои политические институты. В США такое отрицательное влияние оказывает двухпартийная система, поскольку, если избирателям не нравятся оба кандидата, а третьего или четвертого кандидата нет, то избиратель не идет голосовать. Если допустить небольшую игру слов, то получается: когда избирателю не предложен достаточный выбор, то он не участвует в таких выборах. Абсентеизм порождается также обывательскими настроениями.

Причиной неявки на выборы для многих граждан являются их личные неурядицы в социально–экономической сфере. Так, например, в выборах не участвуют безработные, люди, у которых есть какие–то семейные проблемы, им не до выполнения своего гражданского долга. В тех странах, где существует реальная многопартийная система и спектр кандидатов и партий достаточно широк, граждане активнее участвуют в выборах и живо интересуются результатами голосования. Естественно, на участие в выборах влияет закрепление обязательного голосования, еще его называют «обязательный вотум».

## Принципы избирательного права

К числу принципов – основополагающих, стержневых и самых главных в данной сфере права относятся:

* принцип всеобщности избирательного права;
* принцип свободного участия в выборах;
* принцип равного избирательного права;
* принцип тайного голосования.

При соблюдении этих условий выборы считаются демократическими. Поэтому, практически все современные зарубежные конституции закрепляют эти принципы проведения выборов.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что все избирательные права (прежде всего, активное избирательное право – право избирать, и пассивное избирательное право – право быть избранным) признаются за всеми взрослыми, психически здоровыми гражданами, не отбывающими наказания в местах лишения свободы. Круг лиц, обладающих избирательным правом, достаточно широк. Принцип всеобщности избирательного права, которое сейчас кажется очевидным, когда–то отсутствовал, и избирательное право не было всеобщим, потому что существовали многочисленные цензы, ограничивающие участие очень многих категорий людей в выборах. Например, в большинстве стран Западной Европы женщины получили право избирать и быть избранными только после Первой мировой войны. Существовало множество иных цензов, например, до 20-х годов нынешнего века существовали имущественные цензы, цензы образовательные и т.д. Идея всеобщего избирательного права далеко не сразу проникла во все сферы общества и во все умы, особенно в умы людей, принимающих решения и определяющих судьбы стран и народов.

В некоторых случаях и в настоящее время определенные категории граждан не могут участвовать в выборах в качестве кандидатов. Например, ряд стран ограничивает пассивное избирательное право для военнослужащих, для священнослужителей. В некоторых случаях не допускаются к выборам в качестве кандидатов должностные лица, занимающие государственные должности: судьи общих судов или члены конституционных судов. Во Франции не могут избираться в любом избирательном округе префекты, которые выполняли свои функции на данной территории. В некоторых странах вообще государственные служащие не могут выдвигать свои кандидатуры на избираемые должности: принцип государственной службы предполагает непартийность, поэтому участие в выборах исключается. Исключается в некоторых странах возможность баллотироваться сразу в несколько органов: например, депутат нижней палаты не может претендовать на членство в верхнюю палату. Такие запреты для некоторых категорий граждан называются несовместимостью. Несовместимость не означает ограничения прав человека, потому что, если есть желание быть избранным, то можно отказаться, например, от государственной службы или выйти в отставку со службы военной и т.д. То есть имеется возможность изменить свой правовой статус, после чего заняться политикой и выдвигать свою кандидатуру на ту или иную должность.

В некоторых странах есть особые требования для избирателя или кандидата. Например, в Мексике исключаются из списков избирателей наркоманы, в Голландии – лица, лишенные родительских прав. В Англии не участвуют в выборах банкроты. Такое же правило есть в Индии. В некоторых странах есть специальное ограничение для натурализованных граждан, т.е. для граждан, получивших гражданство не по праву рождения, а в результате приема гражданства. Например, в Аргентине натурализованные граждане получают право голоса лишь спустя 3 года после получения гражданства, в Тунисе – через 5 лет, в некоторых странах натурализованные граждане вообще не получают права голоса. В некоторых странах ограничений избирательного права для активного права нет, но для пассивного права бывает.

Равное избирательное право означает, что все граждане, которые имеют право участвовать в выборах, имеют равные права и равные обязанности как избиратели и как кандидаты. Этот принцип равного избирательного права означает, что избиратель имеет один голос, и голос каждого из избирателей равен голосу других, т.е. нет и не может быть каких–то преимуществ одного избирателя перед другим. Это равенство граждан в политической жизни.

Равное избирательное право включает также требование в равенстве избирательных округов, т.е. чтобы округа были примерно равны по численности населения. В XIX веке существовало понятие «плюральный вотум» (в некоторых странах он существовал до середины нынешнего века), означавший, что один избиратель мог иметь несколько голосов. Например, в Великобритании до 1948 года было такое правило, что британский гражданин мог голосовать и по месту жительства, и по месту его недвижимости (земельной собственности). Можно было утром проголосовать в Лондоне, а затем переехать на свой земельный участок где-нибудь в Эссексе и там проголосовать второй раз. Такая система сейчас является анахронизмом и нигде не применяется.

Очевидно, что равное избирательное право – демократический принцип. Однако некоторые страны допускают отклонения от этого принципа и как раз из самых благих побуждений. Например, в Бангладеш из 330 мест в парламенте 30 зарезервировано для женщин. Эти места заполняются после выборов членами парламента для представительства женщин в парламенте, иначе они туда, скорее всего, не попали бы. В государстве Бутан из 150 мест в парламенте 10 отданы представителям духовенства – буддистским монастырям. В Индии несколько постоянных мест закреплены за представителями англо-индийской общины – лицами, происходящими от смешанных браков между англичанами и индийцами. Кстати говоря, в Индии Верхняя палата имеет обязательные квоты: 1/12 Верхней палаты избирается от лиц с университетским образованием, и 1/12 – от учителей. Это делается умышленно для того, чтобы увеличить процент образованных людей в законодательном органе.

В Индонезии в парламенте 100 мест принадлежит вооруженным силам, которые назначаются президентом. Во французском Сенате есть 12 сенаторов, которые представляют французскую диаспору – французских граждан, живущих за границей, и они избираются особым путем: Советом французов, проживающих за границей.

Иногда принцип равного избирательного права формулируют как «один человек – один голос». Это совсем не обязательно. Например, на парламентских выборах в Федеративной Республике Германии каждый избиратель имеет два голоса, потому что там смешанная система выборов, и голосование проходит как по мажоритарной системе, то есть, каждый человек избирает конкретного кандидата, и по пропорциональной системе – когда человек избирает партию. Но поскольку все избиратели имеют два голоса, это также означает равенство.

Принцип свободных выборов означает, что избиратель сам решает, участвовать ему в выборах или нет, если участвовать, то на каком этапе, в какой форме. Принцип свободных выборов существует не во всех странах, если считать, что ряд стран закрепляет обязательность голосования, обязательные выборы. По традиции, в англосаксонской правовой системе принцип свободного участия считается незыблемым принципом, и там существует правило, хотя и звучащее несколько абсурдно: если хотя бы один избиратель участвует в выборах, то выборы считаются состоявшимися.

Принцип тайного голосования представляется очень ясным. Суть его в том, чтобы никто не мешал избирателю выразить его волю, чтобы никто не видел, кого он выбирает, чтобы исключить постороннее влияние на свободное волеизъявление. Тайное голосование известно практически всем странам, но, как указывают разные источники, введено оно было только в последней трети XIX века, во всяком случае, в странах Западной Европы. Тайное голосование обеспечивается тем, что процедура голосования проводится в специальной закрытой кабине. Кабины делаются из легких подручных материалов, но в данном случае важна не «бронебойность» этой кабины, а то, чтобы никто не видел, какой знак и против какой фамилии ставит избиратель, заполняя бюллетень.

В США очень распространены машины для голосования. Они упрощают процесс голосования. Эти машины также устанавливаются в закрытых кабинах. При помощи такой машины голосование проводится быстро, человек, нажимая рычажки, выбирает кандидата в президенты и одновременно с этим выбирает сенатора, члена Палаты Представителей, мэра города, советника в муниципальный совет, участвует в местном референдуме и т.д.

В некоторых странах бюллетень выдается в специальном плотном конверте, и человек, зайдя в кабину, вынимает его из конверта, заполняет, прячет обратно в конверт и опускает в урну. Это подчеркивает особую тайну этого голосования.

В некоторых странах, борясь с избирательным мошенничеством, с нарушением законодательства о выборах, фактически нарушают тайну голосования. Например, в некоторых штатах США (Колорадо) на бюллетене для голосования ставится цифра, число, совпадающее с порядковым номером избирателя по списку. В штате Южная Каролина избиратель получает бюллетень после того, как называет, за кого он собирается голосовать. В некоторых штатах еще во время регистрации избиратель отвечает на вопрос, за кого он будет голосовать.

Достаточно интересна процедура голосования в Великобритании. Там граждане получают бюллетени, которые сброшюрованы в специальную книгу. Бюллетени имеют номер, корешок имеет тот же номер. При желании, используя оставшиеся на корешке цифры, можно узнать, как проголосовал человек, получивший бюллетень с определенным номером.

В ряде стран допускается голосование по почте (Швейцария, Великобритания, Дания). Естественно, когда человек посылает бюллетень в конверте, который имеет адрес, тайна отсутствует. Существует голосование по доверенности (в Бельгии, Голландии). Конечно, доверенность должна быть заверена либо местными органами власти, либо нотариусом Образовательный ценз можно назвать естественным цензом, потому что, как справедливо. При таком голосовании также не будет тайны голосования.

В любом случае, отметим, что меньше всего жалоб на нарушения, связанные именно с тайной голосования. Как правило, в демократических государствах люди не боятся признаться в том, за кого они голосовали. В этом нет ничего опасного или стыдного. Тайна голосования в демократическом государстве сейчас представляется лишь давнишним правовым обычаем, ныне закрепленным в законе. Тайна голосования весьма важна лишь при тоталитарном режиме. Но при тоталитарном режиме не бывает свободных выборов – там не имеет значения, тайное голосование или открытое, потому что если выборы в тоталитарных режимах и проводятся, то итоги их всегда бывают такими, чтобы устроить этот тоталитарный режим и его руководителей.

## Избирательные цензы

Избирательные цензы – установленные законом условия, которым должен соответствовать гражданин, чтобы обладать избирательным правом. Избирательные цензы есть как для активного, так и для пассивного избирательного права. В ряде случаев они совпадают, а в некоторых не совпадают. Есть специфические требования и для избирателей и для кандидатов.

Избирательные цензы можно разделить на две группы. Одна из них – естественные избирательные цензы, а другая – произвольные избирательные цензы, т.е. не совсем естественные, ограничивающие свободу граждан.

К избирательным цензам первой группы следует отнести возрастной ценз. Это требование, согласно которому избиратель должен достичь определенного возраста, после которого он приобретает право голоса. Возрастной ценз для пассивного избирательного права означает то же самое, только он касается кандидата в депутаты или на избираемую должность. Возрастной ценз – естественное требование, потому что невозможно представить, чтобы ребенок, или хотя бы подросток, могли бы со знанием дела выбирать депутатов в представительные органы власти – в парламент. Каким бы умным и способным не был несовершеннолетний гражданин, нужно иметь минимальный жизненный опыт и реальное представление, кого и куда ты будешь выбирать.

До середины 60-х годов в большинстве стран активное избирательное право начиналось с 21 года. 21 год – возраст полного совершеннолетия, возраст правосубъектности по гражданскому праву, когда человек получал право вступать во владение наследством, мог самостоятельно совершать сделки и т.д. Но этот возраст, который казался нормальным в XIX веке и первой четверти XX века, к концу 50-х годов стал восприниматься, как нечто ненормальное и неестественное. Особенно этот возраст стал не соответствовать житейским реалиям в 60-е годы. В США, когда Америка участвовала во Вьетнамской войне, в США существовала всеобщая воинская обязанность. Сложилась довольно странная ситуация: молодежь, призываемая в армию, гибнущая во имя американских идеалов, не имела права участвовать в политической жизни страны. Это был абсурд. Стали звучать слова: «Слишком молод для выборов, в самый раз – для войны...». Понижение возрастного ценза до 18 лет началось в 60-е годы. В Великобритании этот возрастной ценз опустился в 70-м году, в этом же году – в ФРГ. США закрепили восемнадцатилетний возраст, введя 26-ю поправку в конституцию США (поправка 1971 года). Во Франции этот возраст был введен в 1974 году, в Италии и Швеции – 1975 и т.д. В некоторых странах до сих пор существует возрастной ценз выше 18 лет – в Японии, Швейцарии он равняется 20 годам.

Отдельно нужно сказать о возрастном цензе для пассивного избирательного права. Он, как правило, выше, чем для активного избирательного права, потому что предполагается, что человек, избираемый в парламент или муниципалитет, на должность судьи или мэра и т.д., должен обладать жизненным опытом. Это может быть 25, 30, 32 года и так далее. В некоторых случаях (например, в Италии) человек может быть сенатором, только достигнув 40 лет. Причем в выборах членов итальянского Сената участвуют тоже люди более зрелого возраста – достигшие 25 лет.

Образовательный ценз в некоторых странах проверяется при регистрации избирателей. Например, в некоторых штатах США существовало правило, что избиратель при регистрации мог получить в руки конституцию США и должен был прочесть несколько строк и объяснить, как он их понимает. То есть нужно было продемонстрировать определенный уровень политического образования и образования вообще.

Образовательному цензу близок ценз грамотности – требование умения читать и писать на языке той страны, где проживает избиратель. Это что–то вроде пониженного варианта образовательного ценза. Образовательный ценз применяется более активно при пассивном избирательном праве. В некоторых случаях от кандидата требуется удостоверение, что у него есть хотя бы среднее образование, а для избрания на некоторые должности – диплом о высшем образовании (например, на должность президента).

В ряде стран, где очень высок процент неграмотных, их допускают голосовать без всяких условий, более того, облегчают им возможность выбора. В конституции Эквадора записано, что голосование обязательно для умеющих писать и читать и факультативно (желательно) – для неграмотных. В Перу после принятия новой конституции в 1980 году к избирательным урнам были допущены неграмотные (около миллиона человек). В Индии, где очень много неграмотных, голосование для них упрощается тем, что каждая партия, каждый кандидат должен иметь символ (некий иероглиф), и бюллетени, помимо надписей, имеют графический знак, на который ориентируются избиратели. Каждая партия имеет свой символ (ладонь, колос, силуэт коровы, голубя и т.д.), и неграмотный избиратель, видя лица кандидатов, слушая их выступления, одновременно видит и символ этого движения или избирательного блока, а потом ставит «птичку» у этого символа.

Ценз оседлости (ценз проживания) представляет собой устанавливаемое законом требование, согласно которому право голосовать предоставляется гражданам, которые проживают в данной местности определенный период времени. Этот период может быть самым различным, в большинстве штатов США – 1–2 месяца, в ФРГ – 3 месяца, во Франции – полгода, в Канаде – 12 месяцев. Наличие такого ценза достаточно объяснимо, потому что человек должен прожить какой–то минимум в данном городе, в данном районе для того, чтобы узнать какую–то специфику этого города, чтобы чувствовать себя членом этой городской или сельской общины. Особенно это касается выборов в местные органы.

Кстати, иногда даже из–за небольшого срока (1–2 месяца) значительные категории граждан не участвуют в выборах. Например, в США есть значительный контингент сезонных рабочих, которые переезжают с места на место в связи с уборкой урожая, и они не участвуют в выборах. В США в выборах не участвует много людей, живущих в передвижных домах (трейлерах). Эти люди (по некоторым данным их около 6 миллионов) практически не участвуют в политической жизни.

Ценз пола. В большинстве современных государств не существует политических ограничений для женщин, т.е. женщины не ограничиваются в праве избирать и быть избранными. Однако такое положение было не всегда. До Первой мировой войны женщины имели избирательное право лишь в немногих государствах. Это были в основном скандинавские страны (Норвегия, Финляндия, Исландия, Дания), а также Австралия и Новая Зеландия. После Первой мировой войны во многих странах женщины добились избирательного права. Первыми были голландские женщины – они получили это право в 1917 году, женщины Великобритании – в 1918 году, в Германии – в 1919 году, США – 1920 год, Швеции – 1921 год. Дальнейшее расширение прав женщин произошло опять после мирового катаклизма – после Второй мировой войны. Французские женщины получили избирательное право в 1944 году, итальянские – в 1945, японские – в 1946. Дольше всех боролись в Европе женщины за получение избирательного права в Швейцарии. Они получили право голосовать лишь в 1971 году. Впервые вопрос о праве голоса для женщин в Швейцарии был поднят еще в 1919 году. Но его решение затянулось на полвека, хотя по этому поводу было несколько десятков общенациональных референдумов и опросов. Но, поскольку в этих референдумах участвовали только лица, обладающие избирательным правом – мужчины, они упорно противились предоставлению избирательного права женщинам.

В ряде стран Ближнего Востока не только женщины, но и мужчины не имеют права голоса, поскольку там пока вообще нет никаких выборов. Например, в Саудовской Аравии или Объединенных Арабских Эмиратах. В Кувейте женщины не имеют избирательного права, хотя мужчины участвуют в выборах. Кувейт при этом может сослаться на исламскую традицию.

В некоторых странах были и есть особые нормы, ущемляющие женщин. Например, на Гаити женщины могут избирать только в местные органы, в Гватемале до недавнего времени существовало своеобразное правило – в выборах участвуют только грамотные женщины, а мужчины – любые. В Коста-Рике и Сальвадоре существовало правило: в выборах принимают участие замужние женщины, достигшие 25 лет, а незамужние – только с 30 лет.

Имущественный ценз долгое время существовал практически во всех странах, где существовали парламенты. Он означал, что в выборах участвовали только определенные группы лиц, то, что сейчас называется средний класс. Только достаточно имущие люди могли избирать и быть избранными. Имущественный ценз определялся достаточно просто – суммой выплачиваемого налога. Если вы выплачиваете определенную сумму, значит, вы достойный человек и можете участвовать в политических делах.

В литературе справедливо отмечалось, что люди, не имеющие имущества, не добившиеся определенного положения в государстве, не должны допускаться к управлению государством. Пролетарии, не имеющие ничего, кроме «собственных цепей», как правило, были безграмотными и аполитичными, и работали слишком много, чтобы воспринимать адекватно окружающий мир. Но с развитием цивилизации и техники, с сокращением продолжительности рабочего дня, с ростом профсоюзного движения, имущественные ограничения стали выглядеть неприлично. После Первой мировой войны они практически исчезли. Имущественный ценз сейчас в открытом виде практически не существует. В некоторых странах он применяется лишь по отношению к кандидатам в депутаты, т.е. в сфере пассивного избирательного права. Например, для регистрации кандидата в президенты в Аргентине требуется предъявить доказательства об определенной сумме годового дохода как свидетельство того, что человек стремится стать президентом не для обогащения, а для служения народу. Это представляется справедливым. Такое требование о выплате определенной суммы налога до сих пор действует в избирательном праве Австралии, Колумбии, Мексики, Новой Зеландии, Коста-Рики.

В ряде стран избирательных прав лишены военнослужащие – ценз для военнослужащих. Есть доводы за и против такого ценза. С одной стороны, в современном мире многие армии построены на профессиональной основе, они невелики и участие или неучастие военнослужащих в выборах в этих странах существенно не влияет на их результаты. В современном мире военнослужащие чаще лишаются пассивного избирательного права. Это нам представляется вполне справедливым, поскольку военная служба не должна быть связана с политикой. Если человек хочет участвовать в политическом процессе, то он должен «снять шинель», отказаться от военной карьеры и заняться карьерой политической.

Иногда встречаются, хотя и редко, религиозные цензы. Например, в Исламской Республике Иран для того, чтобы быть избранным в иранский парламент, нужно быть мусульманином и необходимо активно проповедовать ислам. Там свыше 90% членов парламента – служители культа, священники, исповедующие ислам.

Существует такой термин, как «моральные цензы». Моральные цензы предусматривают недопущение к выборам лиц, которые совершают какие–то аморальные поступки. Статья 48 конституции Италии предусматривает возможность лишения права на голосование в случаях совершения недостойных поступков, указанных в законе: прямая отсылка на закон.

Мы уже упоминали выше об исключении из списков избирателей наркоманов, банкротов, лиц лишенных избирательных прав и т.д. – все это как бы специальные цензы для некоторых категорий граждан, чье участие в выборах государство считает нежелательным.

Обычно лишаются избирательных прав лица, отбывающие наказание по приговору суда. Кроме того, в некоторых странах лишение избирательного права может быть видом наказания, и там, согласно приговора суда, человек не имеет права избирать и быть избранным. В некоторых случаях такие права могут быть приостановлены. Например, согласно ст.38 Политической Конституции Мексики, права и привилегии граждан, в том числе и избирательные права, могут приостанавливаться в случае бродяжничества или систематического пьянства в виде наказания по приговору суда.

Вообще, в мире известно свыше 50 цензов. Большинство из них носят нормальный характер, некоторые цензы связаны с национальными особенностями той или иной страны.

## Организация и проведение выборов (избирательный процесс)

Ряд научных источников называют определенные стадии избирательного процесса: т.е. этапы, которые необходимы для проведения выборов и создания представительного органа. Стадии называются по–разному, но более или менее точно можно назвать примерно следующие: установление избирательных округов, создание избирательных участков в этих округах, создание избирательных органов, регистрация избирателей, далее – стадия выдвижения кандидатов, стадия регистрации кандидатов. Затем – стадия предвыборной борьбы, голосование, потом – подсчета голосов, и установление итогов голосования.

Называются иные стадии, но они связаны со спецификой выборов. Например, если выборы проводятся в два тура, то будет отдельная стадия второго тура и окончательное подведение итогов выборов. В качестве стадии называют публикацию или объявление результатов выборов. Если выборы непрямые (косвенные или многоступенчатые), то данных стадий может и не быть, но речь идет о выборах, когда граждане непосредственно принимают участие в голосовании за кандидатов в депутаты или должностных лиц.

Выборы за рубежом, как правило, проводятся в установленные законом сроки. В тех странах, где нет ответственности правительства перед членами парламента, и, значит, глава государства не имеет права на роспуск парламента, парламентские выборы всегда проводятся в строго установленные сроки – через определенные законом промежутки времени. Даты выборов заранее известны, как говорится, на сто лет вперед, потому что в нормальной ситуации, в отсутствие чрезвычайного положения они проводятся всегда в определенный год, в одно и то же время. Например, как мы уже упоминали, в США выборы президента проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября каждого високосного года. Кстати, в этот первый вторник после первого понедельника переизбирается также Палата Представителей и 1/3 Сената. Одновременно избирается треть губернаторов, мэров городов и т.д. Это большое всеамериканское мероприятие.

В парламентарных республиках и парламентарных монархиях парламентские выборы проводятся по истечению срока полномочий или незадолго до истечения срока полномочий парламента. Такие выборы будут очередными. Если такой точной даты, как в США, в стране нет, то необходимо издавать специальный акт, который устанавливал бы дату проведения выборов. Эту дату и порядок ее назначения обычно устанавливает конституция или специальные законы о выборах. Суть норм, устанавливающих дату выборов, сводится в таком случае примерно к следующему: выборы проводятся, скажем, за 30 (40) дней до истечения срока полномочий парламента. Поэтому за эти 30 или 40 дней глава государства должен издать закон, которым как бы подтвердить, что политический процесс происходит нормально, и в установленные законом сроки назначаются выборы.

Например, ст.61 конституции Италии устанавливает, что выборы новых палат имеют место через 70 дней по окончании полномочий предыдущих палат. Первое заседание происходит не позднее, чем на 20-й день после выборов. Стало быть, глава государства – Президент Италии – должен издать указ о назначении выборов не менее и не более чем за 70 дней после окончания полномочий действия предыдущего парламента. Эти 70 дней нужно установить специальным указом.

В некоторых странах выборы проводятся только в выходные дни, поэтому 70 (40, 30) могут точно не получаться необходимым ровным числом, но обычно день выборов назначается немного в сторону увеличения срока, для того, чтобы выборы прошли в нерабочее время – за 72, 41, 43 дня и т.д. Такие небольшие отклонения допускаются. В других странах, где установлена фиксированная дата, день выборов приходится всегда на вторник (среду и т.д.), независимо от того, праздник это, выходной день или нет.

Чаще всего, избирательный процесс начинается с создания избирательных округов. Избирательный округ – территория, от которой избирается депутат – один или несколько. Избирательные округа могут образовываться специально, планироваться по карте, а в некоторых случаях избирательными округами могут служить административные единицы или территории субъектов федерации.

В теории избирательные округа должны быть примерно равны по численности населения, т.к. депутат должен представлять примерно равное количество жителей. Однако зарубежное законодательство допускает отклонения от нормы представительства. В некоторых странах это допущение невелико (несколько процентов) и не влияет на примерное равенство жителей в округах, а в некоторых странах допускаются более значительные отклонения – например, в Англии один округ от другого может отличаться по численности населения на 25%. В ФРГ допускается, видимо, самое большое отклонение в мире – до 33%. Это приводит к тому, что один избирательный округ может быть в полтора–два раза больше другого по населению, по площади, по экономическим и политическим потенциалам. Этим пользуются ловкие политики для того, чтобы добиться своих целей.

Избирательные округа бывают трех видов:

1. Одномандатный избирательный округ (униноминальный, одноименный). По одномандатному округу избирается один депутат. Кандидатов может быть несколько, но всегда это представительство одного депутата. Одномандатные округа характерны для мажоритарной системы (США, Великобритания, Канада, Индия и др.).

2. Многомандатный округ (полиноминальный, многоименной). От него избирается несколько депутатов. Такие округа характерны для пропорциональной системы (Финляндия, Швеция, Голландия, Норвегия).

3. Единый округ. Это, может быть, наиболее редкий вид округа, характеризующийся тем, что он совпадает с границами страны. По единому округу избираются сразу все депутаты. Единый округ обычно применяется в двух случаях: при пропорциональной избирательной системе и в сравнительно небольшой стране. К числу таких стран относится Израиль, ЮАР, Габон, Малави. По единому округу проходят выборы Сената в Уругвае и т.д.

Избирательные округа обычно делятся на избирательные участки – конкретные места для голосования, куда граждане идут для совершения процедуры выборов. Избирательный участок – территориальная единица, которая обслуживается одним пунктом для голосования. Как правило, такие пункты устраиваются в школах, спортивных залах и других общественных местах. Это общемировая традиция.

Перечень округов, их границы, названия избирательных участков и пунктов для голосования обычно публикуются в печати и вывешиваются в виде наглядной агитации в общественных местах: мэриях, муниципалитетах и т.д. Граждане могут удостовериться, куда им нужно идти для выполнения своего общественного долга.

#### Порядок создания избирательных органов

Избирательные органы – это те органы, которые следят за проведением выборов, организуют выборы и подводят итоги выборов. Они бывают центральными и окружными. В разных странах они создаются и действуют по–разному. Функции центральных избирательных органов в одних странах выполняет Министерство внутренних дел – например, в Англии, Франции, Италии. Министерство внутренних дел в этих странах занимается этой специфической деятельностью.

Во второй группе стран создаются специальные избирательные комиссии, в которые входят представители крупнейших партий и представители правительства (ФРГ, Австрия, Мексика и т.д.). Кроме представителей партий в Австрии и Мексике в такую комиссию входят также министры внутренних дел, а в ФРГ – председатель Главного государственного статистического управления.

В третьей группе государств Центральные избирательные комиссии создаются в виде государственного органа, там работают государственные служащие, получают заработную плату и считаются несменяемыми и постоянно действующими чиновниками.

В четвертой группе стран (США) центральных избирательных органов в масштабе страны вообще не создается, а они есть только на уровне субъектов федерации. Вся официальная сторона выборов там находится в руках отдельных штатов. Поскольку в США 50 штатов, там 50 таких центральных избирательных органов. Этой сферой обычно занимается Секретарь штата. В некоторых штатах создаются специальные избирательные комиссии.

Окружные избирательные органы в разных странах также образуются по–разному. В одной группе стран (Великобритании, Голландии, Индии, Новой Зеландии) никаких избирательных комиссий не создается, а функцию контроля, надзора выполняет специальный чиновник – уполномоченный по выборам. Этот чиновник может в другое время выполнять какие–то свои основные функции, но во время выборов эта обязанность контроля за выборами лежит на нем. В Англии в роли такого уполномоченного по выборам выступает либо мэр города, либо шериф графства.

Во второй группе государств подсчет голосов и другие функции в масштабе округа, (рассмотрение споров, уточнения и т.д.) производит специальная комиссия, которая состоит из государственных служащих, работников этого низового уровня; также туда входят судьи и могут входить депутаты местных выборных органов.

В третьей группе стран создаются окружные избирательные комиссии с представительством партийных деятелей, но эти комиссии, в основном, состоят из представителей местных органов управления и самоуправления. Такие окружные комиссии создаются в ФРГ и в Австрии.

Низовое звено (участковые избирательные органы), как правило, назначаются вышестоящими избирательными органами либо местными органами самоуправления. В основном в таких местных участковых комиссиях главные функции выполняют представители местной администрации, управления и самоуправления. Они могут образовывать специальные коллегии, им иногда помогают добровольцы, представители партий. В любом случае, наблюдатели от партий всегда на избирательных участках присутствуют.

Центральные избирательные органы занимаются образованием либо утверждением избирательных округов и участков, утверждением списков кандидатов в депутаты, осуществлением общего контроля над проведением выборов, назначением лиц для разрешения споров, для подведения итогов выборов и оглашения их результатов.

Окружные и участковые избирательные органы выполняют функции составления списков избирателей, рассмотрения спорных моментов, соблюдения правил голосования. Они выявляют нарушения, пресекают их и т.д.

#### Регистрация избирателей и составление избирательных списков

Для того, чтобы гражданин мог участвовать в голосовании, не достаточно удовлетворять всем введенным цензам, а нужно быть включенным в списки избирателей. Различают две системы регистрации избирателей – необязательная и обязательная регистрация.

При необязательной регистрации закон не устанавливает обязанности для государственных органов регистрировать всех избирателей. В списки включаются только те граждане, которые сами проявили инициативу и явились на избирательные участки с просьбой их регистрации и включения в списки. Главная задача избирательных округов – проверить соответствие гражданина избирательным цензам, и, если этот гражданин отвечает всем необходимым требованиям, то его зарегистрировать. Понятие «необязательность» относится к государственным органам. Такая система существует в США и в большинстве стран Северной и Южной Америки.

Система необязательной регистрации имеет две разновидности: постоянная регистрация и периодическая. Постоянная регистрация существует в большинстве штатов США – избиратели, однажды включенные в списки, остаются там на всю жизнь и вычеркиваются из списков лишь в случаях смерти либо переезда в другую местность.

При системе периодической регистрации старые списки периодически ликвидируются и составляются новые. Такие периоды могут быть различными. Они могут быть равны 2 годам, 4, 6, вплоть до 12 лет. Избиратель, спустя эти промежутки времени, должен заново регистрироваться.

Обязательная регистрация означает, что избиратель не должен проявлять свою инициативу и являться на избирательный участок для регистрации, а вот государственные органы обязаны выявить избирателя и внести его в списки.

Здесь понятие обязательности относится к государственным органам: они обязаны зарегистрировать всех лиц, которые должны участвовать в выборах. Эта система также имеет две разновидности: система постоянных списков и сменяемых списков. Это похоже на предыдущие регистрации при необязательной регистрации.

Постоянные списки составляются на неопределенный период времени, но периодически пересматриваются. В ряде стран они пересматриваются один раз в год (Италия, Франция, Япония, Великобритании), в некоторых странах – каждые два года. Недостаток этой системы в том, что если уже проведена перерегистрация и вы не попали в список, то вам нужно самому проявлять инициативу, при всей этой обязательности, и заботиться, чтобы вас включили в списки или исключили из них.

Система обязательных списков – самая удобная для граждан. Суть ее в том, что списки избирателей составляются перед каждыми выборами. Для избирателя нет никаких проблем, он в абсолютном большинстве случаев уверен, что перед каждыми выборами придут соответствующие чиновники, зафиксируют его и затем пришлют извещение о необходимости явиться на выборы. Такая система существует в ФРГ и в некоторых других странах. Она справедливо считается самой удобной и демократичной системой регистрации.

В некоторых странах избирателям выдается специальная карточка либо избирательное удостоверение для выборов. После выдачи бюллетеня там ставится штамп, что избиратель уже проголосовал.

#### Выдвижение кандидатов в депутаты

Процедура или порядок выдвижения кандидатов в депутаты закрепляется обычно в законодательных или подзаконных актах. Эта процедура представляет собой порядок, согласно которому гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, может быть зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты или на какую–либо избираемую должность, и его имя будет внесено в избирательный бюллетень.

Выдвижение кандидата в депутаты – важный этап избирательной кампании, поскольку после этой процедуры устанавливается круг лиц, из которых граждане выберут наиболее достойных. Тот, кто не будет внесен в избирательный бюллетень, в выборах участвовать, как правило, не может. (В некоторых случаях в бюллетенях оставляют пустую графу, и избиратель вправе вписать любую фамилию).

Существует ряд способов выдвижения кандидатов в депутаты. В разных странах они различны, но их можно свести к следующим.

1. Для регистрации в качестве кандидата необходима подача заявления о регистрации, подписанного самим кандидатом. Это можно назвать самовыдвижением. Иногда требуется, чтобы, кроме подписи будущего кандидата, эта бумага имела подписи одного или двух избирателей, как бы удостоверяющих личность этого кандидата. Кроме этого, в ряде стран предусмотрено внесение избирательного залога.

2. Выдвижение кандидата путем сбора подписей избирателей. То есть избиратели не заверяют подпись кандидата, а как бы выдвигают его от себя. Заявление по выдвижению кандидата в некоторых странах подписывается всего одним кандидатом, как, например, во Франции; в Канаде – не менее чем двумя. А там, где больше одного или двух – Великобритании, Ирландии, Австралии – т.е. странах англосаксонской правовой системы – 10 человек. Это как бы микро–петиция по выдвижению кандидата. В других странах подписей может быть и больше. Например, в Швейцарии требуется 12 подписей, в Голландии – 25, в Бельгии до недавнего времени требовались подписи от двухсот до пятисот избирателей.

3. Процесс выдвижения почти аналогичен выборам. Такой процесс называется первичными выборами, он распространен в США.

Система первичных выборов в США – очень распространенная процедура. Она применяется при отборе кандидатов для избрания на самые разные государственные должности. В некоторых странах обсуждается возможность заимствования этой системы.

4. В последние годы становится все более распространенным выдвижение кандидатов политическими партиями. Такой порядок распространен в Европе для выдвижения кандидатов в нижние палаты парламентов Германии, Австрии, Финляндии, а также Японии и ряда других стран.

Можно сказать, что различаются формальные и фактические способы выдвижения. Например, согласно законодательным правилам Великобритании, кандидат выдвигает свою кандидатуру самостоятельно и ее должны поддержать не менее 10 избирателей. Но фактически кандидаты в парламент Великобритании выдвигаются политическими партиями, и в каждом избирательном округе Великобритании есть партийная организация от крупнейших партий, которые санкционируют и регистрируют своих кандидатов. Без такой санкции или регистрации кандидат не может ссылаться на партийную принадлежность.

Поэтому, с одной стороны, в ряде стран идет выдвижение от партий, с другой стороны, параллельно с этим, кандидат приносит в соответствующий избирательный орган свое заявление с определенным числом подписей избирателей. Без соответствующего партийного решения он не может пользоваться поддержкой партии и будет зарегистрирован как беспартийный.

В некоторых странах кандидаты от партий подбираются не местными партийными организациями, а для этой цели созываются партийные собрания, конференции и даже съезды. Конечно, на конференциях, когда утверждаются списки кандидатур, эта процедура носит несколько формальный характер, но, с другой стороны, без соответствующего оформления, без протокола, выписок из решения съезда в избирательных бюллетенях не обозначается партийная принадлежность кандидата. В этом случае он будет независимым и не будет пользоваться материальной и моральной поддержкой партии и может рассчитывать только на свои силы и на своих ближайших сторонников.

Выше мы упомянули понятие избирательного залога – это определенная сумма денег, которую будущий кандидат должен внести на определенный счет в банке и принести справку из банка об этом в избирательный орган. Избирательный залог первоначально, в XIX веке, был разновидностью имущественного ценза. В настоящее время он скорее является способом дисциплинирования кандидатов, потому что в тех странах, где существуют простые способы регистрации, возможно и несерьезное отношение к выборам. К примеру, молодые и не молодые люди могли бы собрать 10–15 подписей и зарегистрироваться в качестве кандидатов, проделывая это «для юмора». Но, если у тебя не серьезные отношения, то за удовольствие надо платить. Поэтому были установлены небольшие, но и не малые суммы для подтверждения серьезности намерений кандидатов в депутаты.

С 1975 года избирательный залог в Великобритании составляет 500 фунтов стерлингов. В Канаде – это 200 канадских долларов, в Японии денежный залог для избрания в нижнюю палату составляет 1 млн. иен. Залог может внести либо сам кандидат, либо выдвигающая и поддерживающая его политическая партия.

Избирательные залоги есть также в Индии, Франции, Таиланде, Ирландии и ряде других стран. Некоторые же страны никогда не знали избирательных залогов (США, ФРГ и другие). Это объясняется тем, что, во-первых, в этих странах сложилась серьезная традиция по отношению к выборам, во вторых, выборы в этих странах – настолько дорогостоящее удовольствие, что необходимость в денежном залоге отсутствует, процедура выдвижения усложнена, поэтому там такого механизма нет.

Какова судьба внесенных в качестве залога денег? Некоторые люди полагают, что эти деньги могут идти в счет покрытия расходов по избирательным кампаниям. Нет, эти деньги, как правило, не пополняют избирательные фонды. В большинстве стран существует специальное законодательное условие – если кандидат набирает определенный минимум голосов (скажем, 5%), то эта сумма возвращается кандидату. В некоторых странах такой процент выше (в Великобритании залог возвращается, если кандидат наберет 12,5%). В других странах есть какие–то иные проценты, в любом случае, деньги кандидата, при минимальной поддержке избирателей, ему возвращаются.

Для того, чтобы лицо обладало пассивным избирательным правом, в ряде стран существует повышенный возрастной ценз. Например, во Франции депутат не может быть моложе 23 лет, в Швеции, США, Италии, Бельгии, Японии – 25 лет. В некоторых восточных странах (Турция, Тунис, Египет) кандидат в депутаты должен достичь 30–летнего возраста. При выборах во вторую (верхнюю) палату возрастной ценз зачастую еще выше. Например, в США, Индии, Японии он составляет 30 лет, в Бразилии, Франции и Республике Филиппины – 35 лет, в Бельгии, Турции, Италии – 40 лет. Причем в Италии и избиратель должен быть старше обычного возраста – он должен достичь 25 лет. При выдвижении кандидатов в депутаты есть еще дополнительное требование. Например, требование, которое часто называется «цензом проживания» – кандидат должен проживать определенное количество лет в стране, а в некоторых случаях он должен обладать гражданством определенное количество лет. Например, для выборов в Палату Представителей избираемое лицо должно обладать американским гражданством не менее 7 лет. При выборах в Верхнюю палату – Сенат – кандидат в американские сенаторы должен быть американским гражданином не менее 9 лет.

Для пассивного избирательного права различают абсолютную невозможность быть избранным и относительную невозможность избираться. Абсолютная невозможность баллотироваться означает, что данному лицу нельзя быть кандидатом ни в одном из избирательных округов. Относительное ограничение означает, что в некоторых округах данному лицу нельзя быть кандидатом, а в каких–то других он может быть кандидатом на выборную должность. В качестве примера второго ограничения можно отнести положение политической Конституции Мексики о том, губернаторы отдельных штатов не могут избираться в состав законодательного органа штата, в котором они являются губернаторами в течение всего времени исполнения ими своих обязанностей и даже после ухода в отставку. А в других штатах такой губернатор может избираться в законодательный орган штата после ухода в отставку.

Есть и иные ограничения для выдвижения своей кандидатуры. Например, ряд стран запрещает военным выдвигать свои кандидатуры в законодательные органы. Если же они хотят стать кандидатами, то должны или подать заявление об отставке, или уйти в отставку. В некоторых странах есть даже какой–то определенный срок, в течение которого военные или иные государственные служащие должны уйти в отставку. Например, в Бразилии министры или губернаторы, которые хотят быть кандидатами в парламент, должны уйти в отставку за 6 месяцев до выборов. Во Франции более «гуманное» законодательство в этой части: если кандидат в депутаты не может баллотироваться в силу своего служебного положения, то он должен отказаться от своей должности через 15 дней после того, как он будет избран, т.е. кандидатом можно быть, но после избрания нужно отказаться от государственной службы.

В некоторых странах есть несколько непривычное требование к кандидатам в депутаты. Например, в некоторых странах кандидаты должны непременно отслужить в армии – это обязательное требование исполнения своего долга (Кипр, Франция, Турция).

В Великобритании кандидат в парламент должен либо проживать по месту избрания, либо иметь постоянное место работы на этой территории, либо платить местные налоги. В некоторых странах есть ограничения, связанные с религиозной принадлежностью. Кандидат в президенты Алжира, например, должен предоставить специальное обязательство, в котором он обещает уважать и прославлять государственную религию – ислам.

И, наконец, отметим, что есть особые требования, когда выдвигаются кандидаты не в парламент, а на высшую государственную должность – скажем, на пост президента. Так для того, чтобы стать кандидатом на должность президентом Французской Республики, заявление о выдвижении (просьба о регистрации в качестве кандидата) того или иного гражданина на этот пост должно быть подписано не менее чем 500 должностными лицами: в их числе должны быть члены парламента, экономического совета, члены муниципальных советов. Эти лица должны представлять, как минимум, 30 департаментов или заморских территорий. Кроме того, депутат должен внести избирательный залог, равный 10 тыс. франков.

В США официальным кандидатом на должность президента может быть лицо, выдвинутое национальным съездом одной из партий: республиканской или демократической. Второй вариант – нужно собрать определенный минимум подписей избирателей во всех 50 штатах. Требования по выборам на государственную должность обычно более сложные, чем требования, предъявляемые к кандидатам в депутаты.

## Правовое регулирование избирательной кампании

Избирательная кампания регламентируется в минимальных размерах либо вообще не регламентируется правом. В нормативных актах закрепляются чисто формальные моменты. Например, определяются места для расклейки предвыборных плакатов, перечисляются места, где запрещается расклейка. Могут определяться размеры предвыборных плакатов. Печатание избирательных материалов во время избирательной кампании может ограничиваться каким–то процентом от общей печатной площади газет. Может регламентироваться время выступлений по радио и телевидению. В некоторых странах время на радио и телевидении распределяется пропорционально числу мест в парламенте, полученных на предыдущих выборах (такой порядок существует в Австрии и Германии).

Судя по личным наблюдениям автора настоящей книги, в столичном округе Колумбия США вообще запрещается расклеивать предвыборные плакаты. Там допустимо использование только таких агитационных средств, которые не портят городское имущество и стены. Так используются не плакаты, а специальные картонные кольца, которые надеваются на осветительные фонари, и они крепятся скрепками, а не клеем. А избирательные плакаты сторонниками того или иного кандидата выставляются в окнах собственных домов и квартир. Количество и качество наглядной агитации регламентируется чаще всего.

## Финансирование выборов

Избирательные кампании везде становятся все дороже и дороже. Причины такого удорожания различны: объективные и субъективные. К объективным причинам удорожания можно отнести то, что в большинстве стран в той или иной мере существует инфляция и удорожание носит естественный характер. Средствам массовой информации, без которых нет выборов, требуется все больше денег. Для того чтобы получить минуту времени на телевидении или на радио требуются гигантские суммы. Это объясняется сложной техникой, лимитами эфирного времени, удорожанием накладных расходов и другими причинами.

Но кроме объективных причин есть и социально–политические факторы. К их числу можно отнести все большее участие в политической жизни предпринимателей, бизнесменов, банкиров, других людей, представляющих сферу бизнеса. Поскольку все время усиливается деятельность лоббистов, совершенствуются неформальные контакты между исполнительной властью и бизнесом, то эти процессы приводят к тому, что сфера общественных отношений, сфера политики сама превращается в своеобразный бизнес. Политические должности часто обеспечивают бизнесу финансовую поддержку, поэтому сами, в свою очередь, требуют себе финансовой поддержки. Политические должности могут непосредственно давать экономические выгоды: распределение государственных заказов, налоговые льготы, тарифные и таможенные послабления и т.д. Такое влияние политических действий на сферу производства и торговли неизбежно стимулирует привлечение в политику крупного бизнеса из сфер торгового и банковского капитала. Между отдельными экономическими группами возникает конкурентная борьба за преобладающее влияние на ключевые звенья государственного и политического механизма. Эта борьба неизбежно приводит к возрастанию такого универсального средства политического давления, каковым являются деньги.

Увеличение предвыборных расходов связано еще и с тем, что программные идеи и установки большинства партий девальвируются, и все труднее заставить избирателя поверить в их лозунги и призывы. Уменьшение влияния партий приводит к неучастию граждан в выборах (к абсентеизму), следовательно, требуется выделять все большие суммы на пропаганду, агитацию, на анализ и обработку общественного мнения. Поэтому, приходится прибегать к средствам коммерческой рекламы, изучать рынок политических услуг, проводить маркетинговую работу и т.д. Все это стоит миллионы, потому что реклама требует больших денег, и социологические исследования, и другие научные методы участия в «продаже» кандидатов и «продаже» популярности той или иной партии влекут огромные расходы.

Откуда берутся средства для избирательных кампаний? Называют три, иногда и четыре основных источника.

1. Кандидат может расходовать свои деньги.

2. Финансирование избирательной кампании из бюджета государства.

3. Пожертвования – деньги, получаемые от частных лиц, фирм, банков и т.д.

4. Деньги, получаемые от политических партий. Действительно, такой источник есть, но почему его часто называют с оговорками? Потому что в большинстве случаев партии не имеют своих самостоятельных доходов, а партийные деньги – это часть все того же третьего источника, т.е. пожертвований. Деньги могут передаваться либо непосредственно кандидатам, либо в партийные фонды для распределения среди кандидатов. Поэтому, поскольку большинство зарубежных партий не имеет членских взносов, своих предприятий и т.д. – это просто способ перераспределения денег, добытых первыми тремя способами.

Что касается расходов из личных средств, то в ряде стран предпринимались попытки ограничить расходование своих собственных денег. Например, в 1974 году Конгресс США принял закон, который разрешал тратить кандидатам в конгрессмены из собственного кармана не более 25 тысяч долларов, а кандидатам в сенаторы – 35 тыс. долларов. Это было воспринято большинством американцев, как нарушение прав человека. Были возбуждены судебные дела и, в конце концов, Верховный суд США отменил эти ограничения, как неконституционные.

На каждую американскую избирательную кампанию, которые проводятся раз в два года, расходуется невероятное количество денег. Для того, чтобы быть избранным в Сенат, по разным подсчетам, требуется, как минимум, 5 млн. долларов. Для избрания в Палату Представителей – несколько меньше, но эти суммы тоже достаточно велики. Поэтому лимиты в 25–35 тыс. долларов были просто несерьезными ограничениями.

В ряде стран имеется государственное субсидирование выборов (ФРГ, Скандинавские страны, частичное возмещение предвыборных расходов есть и в США). Государственное субсидирование выборов – дело, с одной стороны, привлекательное, поскольку государство берет на себя возмещение расходов. Но, с другой стороны, эта система несправедлива, потому что субсидирование не возмещает и половины расходов, а чаще всего составляет 20–30%. Кроме того, эта система отдает предпочтение крупным партиям. В ФРГ деньги распределяются по итогам предыдущих выборов, поэтому крупные партии, имеющие большинство мест в парламенте, и при распределении денег получают основной кусок пирога.

Вообще, в ФРГ очень простая система субсидирования партий. Там установлен такой порядок, что за каждый полученный голос государство после выборов выплачивает каждой партии 5 марок. Крупные и богатые партии получают больше, а меньшие – меньше. Некоторые считают, что это несправедливо, но, как говорят политики, становись крупным и богатым, и тоже будешь получать много.

Выделяемых государством средств всегда недостаточно для покрытия расходов. Как бы много не выделяли те же немцы своим партиям, расходы покрываются на 20–30 процентов. В США кандидат на должность президента, утвержденный своей партией, получает из бюджета 20 млн. долларов, а реально расходы при таких выборах, как минимум, в 5–6 раз больше. Основная масса денежных средств, которые получают кандидаты партии, поступают в качестве пожертвований от частных лиц и от крупного бизнеса.

Во всех странах все суммы, получаемые кандидатами, должны регистрироваться и декларироваться. Анонимные вклады в США ограничиваются суммой 100 долларов. Отдельный гражданин может пожертвовать на поддержку конкретной партии не более 25 тыс. долларов, а одному кандидату не более 2 тыс. дол. Но если денег много, то их можно разделить между множеством других жертвователей, и все будет соблюдено, и все будет соответствовать букве закона.

По окончании избирательных кампаний лица, ответственные за использование денег, обязаны публиковать отчеты об их тратах. Все цифры (дебет–кредит) должны совпадать. Такие отчеты публикуются.

В некоторых странах указываются субъекты, которые никогда не могут оказывать помощь кандидатам в депутаты. Например, кандидат не может принимать никакой помощи от иностранных государств, от иностранных граждан или иностранных предприятий и организаций. В некоторых странах запрещается принимать деньги от муниципалитетов, городских советов, т.е. юридических лиц публичного права. В ряде случаев запрещается принимать деньги от предприятий развлечений – казино, клубов, игорных домов – поскольку эти деньги имеют не совсем честное происхождение.

## Процедуры голосования

Голосование – самая заметная, эффектная, и, естественно, главная стадия избирательного процесса, потому что именно в результате голосования воля граждан реализуется. После этой стадии формируются представительные органы либо тот или иной кандидат становится должностным лицом.

Процедура голосования зачастую очень подробно описывается в избирательных законах. Это справедливо, потому что на этой стадии возможны отклонения от норм права, возможны различные злоупотребления. В данном случае максимально точная регламентация позволяет избежать двойных или тройных толкований и дает возможность на основе закона рассматривать возникающие споры максимально справедливо.

Во всех зарубежных странах существует тайное голосование. Чаще всего, в Европе избиратели голосуют при помощи избирательных бюллетеней – специальных листов бумаги, есть соответствующие тексты, фамилии кандидатов. Гражданин, получая такой бюллетень, ставит установленные законодательством значки (цифры либо иные знаки), из которых ясно, кого он выбирает или против кого голосует.

В большинстве зарубежных стран применяются официальные бюллетени, которые печатаются государственными органами. Во всех избирательных округах и участках одинаковые формы, поэтому гражданин читает только текст и не отвлекается на вид бюллетеня. Как правило, кандидаты от всех партий включаются в один бюллетень – иногда в порядке алфавита, иногда по другим принципам. В некоторых избирательных бюллетенях указывается только фамилия кандидата, в некоторых есть более подробные сведения: профессия, партия, которая поддерживает или выдвигает кандидата.

В некоторых странах существует система, так называемых, неофициальных бюллетеней. Согласно этой системе, государство не печатает бюллетени, и кандидат обязан сам побеспокоиться об их издании. Во Франции каждый из кандидатов печатает сам свои бюллетени. Избиратели из кучки бюллетеней выбирают бюллетень того кандидата, которого они предпочитают. То есть они не ставят знаков, а просто выбирают и опускают бюллетень конкретного кандидата.

В США более половины избирательных участков оборудованы специальными избирательными машинами. В разных штатах они могут отличаться друг от друга. В любом случае, это достаточно простой механизм: или нажатие кнопок, или нажатие рычажков. Придумано это было, чтобы исключить подделку бюллетеней, т.к. нажать на кнопку можно только один раз. Специальные машины находятся в кабинах для голосования, и голосование, конечно, тоже тайное.

К голосованию допускаются избиратели, которые находятся в списке для избирателей. При явке на избирательный участок избиратель предъявляет какой–либо документ, напротив его фамилии в списке делается отметка, что данный избиратель получил бюллетень для голосования. В тех странах, где имеется специальная избирательная карточка или удостоверение, отметка о том, что избиратель проголосовал, ставится в эти удостоверения. В некоторых странах (развивающихся, прежде всего) после голосования на руке избирателя иногда делается отметка специальной несмывающейся краской (она не смывается два–три дня). Это делается для того, чтобы избиратель не мог проголосовать несколько раз.

В некоторых странах голосование проводится путем выбора бюллетеня, который принадлежит той партии или тому кандидату, за которого он голосует. Для сохранения тайны голосования избиратель, заходя в кабину, выбирает бюллетень того кандидата или той партии, за которую он голосует, и прячет его в специальный конверт, который заклеивает и вручает чиновнику, который присутствует на избирательном участке, а чиновник опускает конверт в урну. Тайна выбора сохраняется. Такая система существует в Испании.

В тех странах, где велик процент неграмотных избирателей, избирательные бюллетени, как указывалось выше, кроме фамилии, содержат символы той партии, к которой принадлежит кандидат.

Во многих странах допускается и закрепляется законом голосование по почте. Таким способом голосуют граждане, находящиеся по служебным или по личным делам не по месту своего постоянного проживания. Такой способ голосования по почте предусмотрен законодательством Федеративной Республики Германии. Такие почтовые отправления производятся бесплатно, без наклеенной марки. Кроме того, есть специальное правило – в конверт, кроме бюллетеня, помещается и удостоверение на голосование. Эти бумаги направляются по месту жительства, т.е. в тот избирательный округ и участок, где проживает избиратель. Голосование будет признано, если это почтовое послание поступит в день выборов (до определенного часа), тогда оно будет учтено со всеми остальными голосами.

В ряде стран предусмотрено голосование по доверенности. Эта доверенность должна быть заверена специальными должностными лицами: нотариусом, а в ряде случаев другим государственными служащими (консульскими работниками, государственными служащими местных органов самоуправления и т.д.). Обычно по доверенности голосуют родственники, близкие люди. Один человек не может получить больше двух доверенностей, чтобы это не превратилось в некую насмешку над голосованием.

Избирательное право всех стран предусматривает возможность помощи во время голосования лицам, которые страдают физическими недостатками и не могут заполнить бюллетень. Обычно в таких случаях им помогают либо родственники, либо служащие, которые находятся на избирательных участках. Эти правила касаются, прежде всего, инвалидов, т.е. лиц, которые не могут сами заполнить и опустить бюллетень в избирательный ящик.

#### Подсчет голосов и установление результатов выборов

Поданные голоса подсчитываются на избирательных участках. Данная процедура проводится членами избирательной участковой комиссии, при этом могут присутствовать (и присутствуют) наблюдатели от партий, а также представители международных организаций. При подсчете устанавливается общее число голосов, поданных по данному округу, бюллетени раскладываются по партиям и по кандидатам. Составляется протокол, в котором отмечаются итоги голосования по данному округу. Протоколы, составленные в избирательных участках, и окружные протоколы отсылаются в вышестоящие избирательные комиссии, где и подводятся окончательные итоги.

## Избирательное мошенничество

Умышленное нарушение законодательства о выборах, которое совершается заинтересованными людьми, зачастую организующими и проводящими выборы, с целью добиться незаконного и неправомерного результата, называются избирательным мошенничеством. Суть избирательного мошенничества в том, чтобы победителем считался не реально победивший кандидат или партия, а тот кандидат или партия, которым сочувствуют лица, совершающие избирательное мошенничество. Виды такого мошенничества различны, но любое из этих действий сводится к тому, чтобы вместо реальных результатов в избирательных документах появились искаженные данные, и, согласно этим данным, победил нужный кандидат или партия. В некоторых странах такого явления не наблюдается, некоторые, напротив, страдают от частого и умышленного нарушения избирательных законов. В свое время этим «славились» страны Латинской Америки. В настоящее время частые нарушения законодательства о выборах отмечаются в странах Азии. Как ни странно, в числе таких стран лидирует Япония (что как–то не вяжется с репутацией японцев) и другие страны Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока (Филиппины, Таиланд).

Частым и характерным нарушением законодательства в области выборов является умышленное увеличение числа опущенных в избирательные урны бюллетеней (подбрасывание), когда при подсчете оказывается больше бюллетеней, чем зарегистрированных кандидатов. Законодательство некоторых стран предусматривает такой выход из такого положения: наугад из общего количества изымается столько бюллетеней, сколько их является лишними, остальные подсчитываются, и подводятся итоги выборов.

Встречается искусственное увеличение числа поданных голосов за какого-то «выгодного» мошенникам кандидата. Бывает прямая приписка голосов, когда бюллетени, поданные за одного кандидата, приписываются другому. Виды избирательной преступности очень различны. К их числу относятся и подкупы избирателей, и угрозы. Иногда заменяются целые опечатанные мешки с бюллетенями на другие, в которых уже находятся сфальсифицированные бюллетени. В некоторых случаях наряду с официальными бюллетенями, используются подделанные и т.д. То есть спектр нарушений весьма разнообразен, а обнаруженные нарушения часто приводят к тому, что результаты выборов по какому-то конкретному округу могут быть признаны незаконными и выборы несостоявшимися.

Лица, уличенные в таких нарушениях, привлекаются к ответственности: в некоторых случаях к административной, а в ряде случаев и к уголовной. Статистика этой преступности в ряде стран достаточно велика. К примеру, в Японии после каждых выборов несколько сот человек привлекаются к ответственности. Эти цифры свидетельствуют о том, что там число таких нарушений достаточно велико.

В некоторых случаях используются «мертвые души»: когда списки избирателей умышленно не обновляются и за уже выбывших или умерших избирателей бюллетени опускают нечестные работники избирательного участка. В странах Европы избирательное мошенничество встречается достаточно редко. Что касается США, то введение избирательных машин явилось следствием того, что американцы боролись с избирательным мошенничеством. Машины для выборов действительно затрудняют фальсификацию выборов.

##

## 2. Мажоритарная система

избирательное право выборы

Под избирательной системой в узком смысле слова понимают закрепленные в законе способы выдвижения кандидатов, образования избирательных округов, подсчета голосов и распределения депутатских мест в парламенте.

Существует две основные разновидности избирательных систем: мажоритарная система и пропорциональная система. Есть еще третий вариант – смешаная система, которая представляет собой соединение мажоритарной и пропорциональной систем.

Мажоритарная избирательная система получила свое название от французского слова majorite, что значит «большинство». Отметим, что мажоритарная избирательная система – это старейшая система, именно с этого варианта начали проводиться выборы в парламенты. За довольно долгий исторический срок применения мажоритарной системы сложилось три ее варианта.

Наиболее редко встречающийся вариант – мажоритарная система квалифицированного большинства. По этой системе для победы на выборах требуется, чтобы победивший кандидат получил квалифицированное число избирателей – 2/3, 3/4 голосов избирателей и т.д. По некоторым избирательным законам такое квалифицированное большинство называлось конкретной цифрой. Например, до 1993 года по итальянскому законодательству о выборах для того, чтобы быть избранным в Верхнюю палату парламента будущий сенатор должен был набрать не менее 65 процентов голосов. Получение такого высокого процента голосов, конечно, дело трудное, особенно в условиях многопартийности и плюралистической демократии. Поэтому система квалифицированного большинства применялась редко, кроме того, существует определенная специфика ее применения. Эта система применяется в два тура. Если в первом туре никто из кандидатов не получал эти 2/3 или 3/4, то законом предусматривается проведение второго тура, в котором остаются только два кандидата. Для победы во втором туре требуется набрать голосов больше, чем у соперника.

Система квалифицированного большинства в некоторых случаях применяется не для выборов в парламент, а для выбора отдельных должностных лиц. Например, согласно конституции Италии 1947 года (ст.83), избрание президента Италии производится парламентом. Для победы необходимо большинство (2/3) собрания, состоящего из депутатов. После третьего тура, если никто не получал 2/3, то для победы предусмотрено абсолютное большинство, т.е. 50% плюс один голос. Кстати, такие большие цифры, необходимые для победы, всегда затрудняли достижение результата, и выборы становились достаточно долгими, избирательный процесс затягивался. Например, при отсутствии согласия между политическими группировками и фракциями выборы президента Италии часто требовали очень большого числа туров. Из 9 избранных на основании конституции 1947 года президентов лишь двое были избраны в первом туре: первый временный президент Э.Де Никола и президент Франческо Коссига. Для большинства других потребовалось большее число туров. Например, президент Луиджи Эйнауди и Джованни Гронки были избраны в 4-ом туре, Антонио Сеньи – в 9-ом туре, 60-е и 70-е годы потребовали очень большого количества туров, поскольку невозможно было набрать ни квалифицированного, ни абсолютного большинства голосов. Для избрания президентом Джузеппе Сарагата в 1964 году потребовался 21 тур голосования, для избрания Джованни Леоне в 1971 году – 23 тура, для избрания Алессандро Пертини – 16 туров. Нынешний президент Италии Оскар Луиджи Скальфаро был избран в 1992 году также после 16 туров голосования.

Мажоритарная система абсолютного большинства более распространена, чем система квалифицированного большинства. Ее иногда называют французской моделью, потому что она традиционно используется во Франции и в ранее зависимых от Франции территориях. Кстати, эта модель применялась в СССР, и распространена в ряде стран СНГ. По этой система кандидату для избрания в первом туре нужно набрать 50% голосов плюс 1 голос. В ряде случаев этот процент берется от числа избирателей всего округа, в некоторых – от числа принявших участие в голосовании. Естественно, в разных вариантах этой системы количество избирателей, необходимое для победы, будет разным. Если в первом туре никто не набирает эти «50+1», то проводится второй тур, в котором участвуют два кандидата, которые набрали больше других. Для победы во втором туре достаточно набрать больше хоть на один голос, чем конкурент.

Эта система иногда имеет любопытные дополнительные правила. Например, во Франции предусмотрено, что, если голоса разделились поровну, то предпочтение отдается старшему по возрасту кандидату.

Наиболее часто применяемая мажоритарная система называется мажоритарной системой относительного большинства. В Америке ее еще называют «системой, по которой победитель получает все». Это наиболее простая и эффективная система. Для победы на выборах кандидату необходимо получить число голосов, которое превышает число голосов у любого из его соперников. Цифра этого превышения может быть любой. Для победы достаточно получить больше на один голос, чем любой другой соперник. Эта система проводится в один тур, потому что всегда кто-нибудь, хоть не намного, но получит больше, чем его конкуренты.

Данная система используется в Великобритании, США, в Индии и вообще в странах англосаксонской правовой системы, связанных, так или иначе, с британской традицией. Эта система весьма универсальна. Она используется как при выборах в одномандатных округах, так и при выборах в коллегиальных органах. Она допускает различные модификации избирательных округов, соперничество как отдельных кандидатов, так и партийных списков. Данная система очень понятная и экономная в применении, потому что проводится в один тур, и в результате всегда избирается полный состав парламента, муниципалитета и т.д.

Хотя практически все варианты мажоритарной системы результативны и просты в понимании и применении, они имеют и существенные недостатки. Прежде всего, одним из самых очевидных недостатков является то, что практически всегда, когда подводятся итоги выборов, оказывается, что кандидат или победившая партия представляют меньшинство избирателей, а голоса, поданные за противников, никак не учитываются и попросту пропадают. Во многих источниках приводится совершенно потрясающий пример диспропорций, которые появляются иногда при применении мажоритарной системы. Так, например, в 1957 году во Франции проводились выборы в Национальное собрание (парламент Франции). Тогда было две ведущих и крупнейших партии: партия Де Голля (ЮНР) и коммунистическая партия. Партия Де Голля, когда были подсчитаны голоса, собрала 3608958 голосов. А ФКП собрала 3882204 голоса, т.е. приблизительно на 300 тысяч больше. Однако, в конечном итоге, (потому что итоги подводились по отдельным округам, а не по стране) ЮНР получила 189 мандатов, а ФКП – всего 10 голосов. При другой, более справедливой системе, ФКП получила бы 83 места, а ЮНР – 82.

Какие же плюсы у мажоритарной системы, помимо ее результативности и простоты? Дело в том, что при мажоритарной системе в парламенте всегда образуются достаточно крупные фракции, которые обеспечивают большую стабильность страны. При ней легче образовывать правительства в парламентарных республиках или монархиях. Иначе говоря, мажоритарная система лучше обеспечивает необходимую для любого государства стабильность и управляемость. Кстати говоря, во Франции такая необходимость была осознана всеми политическими силами, и после результатов выборов 1958 года все политические партии стали заключать избирательные соглашения, в соответствии с которыми появились избирательные блоки, выдвигавшие на второй тур кандидата той партии, за которую было подано большее число голосов. Данные избирательные соглашения позволили в значительной степени смягчить несправедливость этой избирательной системы.

В любом случае, применение любой мажоритарной системы приводит к тому, что количество мест, полученное той или иной партией в парламенте, не соответствуют числу полученных этой партией по стране голосов избирателей. При мажоритарных системах для партии важно победить в возможно большем числе округов, хотя бы с минимальным перевесом в каждом округе. Большой перевес, получаемый в каждом округе, не имеет смысла. Главное – добиться хотя бы минимального большинства в наибольшем количестве избирательных округов.

В абсолютном большинстве случаев при мажоритарной избирательной системе выборы проводятся по одномандатным (униноминальным) округам. При этом, по законодательству ряда стран, если в округе был выдвинут только один кандидат или остался только один кандидат, то голосование вообще не проводится. Единственный кандидат автоматически становится депутатом.

##

## 3. Пропорциональная и смешанная избирательные системы

Мажоритарные системы критикуются часто. Действительно, они обладают рядом недостатков, хотя, как мы видим, имеют свои достоинства. Уже в XIX веке начались поиски более справедливых избирательных систем, поиски более демократичных механизмов избрания депутатов либо иных избираемых лиц. Научные изыскания привели к созданию пропорциональной избирательной системы. Она была введена в ряде стран уже в конце прошлого века: в 1888 году в Сербии и в 1899 году в Бельгии. Суть пропорциональной системы в том, что места в парламенте распределяются между партиями или избирательными блоками пропорционально числу поданных голосов за ту или иную партию или избирательный блок. Если, например, партия получает 30% голосов по стране, она будет иметь 30% мест в парламенте. Эта система очень точно отражает распределение политических симпатий в стране.

Основным принципом пропорциональной системы, точнее говоря, стержнем, на котором держится пропорциональная система, является избирательный метр или избирательная квота. Избирательный метр – это необходимый минимум голосов, который должна собрать та или иная партия для того, чтобы получить депутатский мандат в парламенте. Иначе говоря, избирательный метр – это то число голосов, которое необходимо для избрания одного депутата. Каждая партия получает по избирательному округу столько мандатов или депутатских мест, сколько избирательных метров она сумеет добыть. Избирательный метр вычисляется разными способами, но, чаще всего, это происходит следующим образом: число поданных и признанных действительных голосов по конкретному округу делится на число мандатов, выделенных на этот округ (число депутатских мест, которые избираются от данного округа). Например, если в округе подано 120 тысяч голосов, а избирается 5 депутатских мест (выделено 5 мандатов), то самый простой способ определения избирательного метра – это 120 тысяч голосов разделить на 5, получится 24 тысячи голосов. Это и будет избирательный метр или избирательная квота. Каждый партийный список получит то число мандатов, которое равняется числу избирательных метров, укладывающихся в собранном данным партийным списком числе голосов. В каждом округе, как правило, свой избирательный метр, поскольку число проголосовавших избирателей в каждом округе свое. Как правило, при пропорциональной системе в округах и неодинаковое число выделенных мандатов.

В некоторых случаях (достаточно редко) законом может быть установлено единое для всех округов число голосов, которое необходимо для избрания депутата. Это называется «способом единого числа».

Для того, чтобы лучше понять основы пропорциональной системы, следует обратиться к примеру. Например, в избирательном округе со 150 тысячами избирателей за 5 депутатских мандатов борются 4 крупные партии и несколько мелких. Обозначим эти партии цветами: партия «зеленых», партия «красных», «оранжевых» и «синих». После прошедших выборов оказалось, что в них приняли участие 140 тысяч человек. 10 тысяч избирателей не пришли на избирательные участки. Вычисляется избирательный метр: 140 тысяч голосов, признанных действительными, делятся на 5 мандатов, поскольку заранее было установлено, что от этого округа избирается 5 депутатов. Получилось 28 тысяч голосов. 28 тысяч голосов – тот необходимый минимум (избирательный метр), который должна получить партия для получения одного мандата. Возьмем условные цифры: партия «зеленых» получила 40 тысяч голосов, партия «красных» – 30 тысяч, «оранжевых» – 45 тысяч, партия «синих» – 23 тысячи голосов. Другие мелкие партии получили какие–то очень маленькие числа, и они не берутся в учет. Для того, чтобы вычислить, сколько каждая из этих партий получила мест, число полученных ими голосов сравнивается с избирательным метром. То есть, избирательный метр как бы накладывается на полученные ими голоса. Итак, «зеленые» получили 40 тысяч голосов, стало быть, они получают 1 место, и в остатке еще остается 12 тысяч голосов. Партия «красных» получила 30 тысяч голосов, значит, они получают 1 место и в остатке – 2 тысячи голосов. Партия «оранжевых» – 1 место, плюс в остатке 17 тысяч голосов. Партия «синих» имеет 23 тысячи голосов. У нас получилось при предварительном раскладе, что распределено 3 места. Однако в запасе есть еще 2 места. Как же распределяются оставшиеся мандаты? Чаще всего, применяется способ наибольшего остатка. Под остатком понимаются те голоса, которые оказались «лишними» при заполнении избирательных метров. У «зеленых» – 12 тысяч, у «красных» – 2 тысячи, у «оранжевых» – 17 тысяч, но у «синих» вообще еще не использовано 23 тысячи голосов. Это, естественно, число самое большое. Поскольку все остатки меньше этого числа, партия «синих» получает 1 место. Значит, распределено уже 4 мандата, осталось отдать использовать последний. Конечно, он достанется «оранжевым», поскольку у «оранжевых» 17 тысяч в остатке, и они получают еще одно место. Итак, все мандаты распределены, и единственное, что как бы «повисло в воздухе», это 12 тысяч оставшихся мест у партии зеленых и 2 тысячи у «красных». Для того чтобы эти маленькие остатки не пропали, в некоторых странах они суммируются в масштабах всей страны, по всем избирательным округам, и вычисляется избирательный метр также по всей стране. Таким образом, эти остатки не пропадают, поскольку, если в масштабах страны при суммировании неиспользованных остатков набирается какое–то более или менее значительное число, которое реально сопоставимо с несколькими избирательными метрами, то одно или два места дополнительно предоставляется данной партии. Избирательный метр в масштабах всей страны вычисляется также довольно просто: берется число всех избирателей, принявших участие в голосовании, и делится на число всех мандатов, т.е. на число мест в парламенте.

Описанный способ распределения мандатов называется иногда естественной квотой. Этот способ изобрел и предложил для использования в 1855 году английский адвокат Томас Хэр, чем и прославил свое имя. Способ Томаса Хэра имеет свои недостатки, поэтому его стали улучшать. Так, улучшения были предложены еще одним английским адвокатом Генри Друпом и профессором из Швейцарии Эдуардом Хохенбах-Бишофом.

Однако после способа Томаса Хэра наибольшей популярностью пользуется другая система, которая получила название по имени изобретателя, бельгийского математика, – система Виктора д’Ондта. Система д’Ондта еще называется «правилом наибольшей средней». В соответствии с этой системой число голосов, полученных каждым партийным списком по округам, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т.д., до цифры, соответствующих числу списков. Если списков 4, значит, делят на 1, 2, 3, 4, если пять – на 1, 2, 3, 4, 5 и т.д. Полученные цифры распределяют в порядке убывания. Частное – порядковый номер, который соответствует числу замещаемых мандатов, является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в полученном этим списком числе мандатов. Система наибольшей средней более точно распределяет места, но она несколько сложна, во всяком случае, более трудна для понимания. Система д’Ондта и ее варианты применяется в Бельгии, Финляндии, ФРГ, Италии, Португалии и ряде иных стран. Система Томаса Хэра применялась до 1993 года в Италии.

В литературе указывается, что существует около сотни и больше вариантов пропорциональной системы. Однако большинство из них – это варианты двух основных способов: либо системы Хэра, либо системы д’Ондта. Например, вариант Г.Друпа и вариант Э.Хохенбах-Бишофа – это варианты системы Т.Хэра. По системе Хохенбах-Бишофа голоса избирателей делятся не на число мандатов по одному округу, а на число мандатов плюс один. В некоторых случаях – плюс два. То есть получается более мелкая цифра и меньше неиспользованных «остатков». Вариант в настоящее время применяется в Литве и в Австрии.

Варианты француза Сент-Лагю и итальянца Империале являются вариантами системы д’Ондта. Если д’Ондт предложил делить числа голосов просто на последовательный ряд чисел (1, 2, 3, и т.д. вплоть до цифры числа мандатов по округу), то эти ученые предложили другие варианты цифр. Например, Сент-Лагю предложил делить общее число голосов не на последовательный ряд чисел, а на нечетные числа (1, 3, 5, 7).

Пропорциональная система выборов депутатов всегда связана с голосованием по спискам. Это всегда партийные списки. Пропорциональная система – это партийная избирательная система, поэтому, может быть, один из самых важных вопросов, которые нужно решать при пропорциональной системе – это вопрос о распределении мандатов внутри партийных списков.

Когда выборы прошли, прошел день, когда избиратели явились на избирательные участки и отдали свои голоса, когда голоса подсчитаны и определены избирательные квоты, то далеко не всегда ясно, кто из кандидатов, которые числятся в том или ином списке, являются избранными, а кто не попал в число кандидатов. Список может получить одну, две или три квоты, а в списке 5 или 6 фамилий. Встает очень важный вопрос о том, как определяются кандидаты, которые набирают голоса, т.е. становятся депутатами. Необходимо определить, кто считается избранным, если список получил не все мандаты, а половину или одно место.

В некоторых странах применяются, так называемые, «жесткие списки». Согласно системе «жестких списков» (они еще иногда называются «связанными» или «закрытыми» списками), предложенные избирателям кандидаты получают мандаты в той последовательности, в которой они расположены в списке, т.е. партия ставит самого популярного кандидата на первое место, менее популярного – на второе, третье и т.д. Если список получает одну квоту, то в парламент идет самый популярный, который стоит номером первым, если две квоты, то идет первый и второй и т.д. Если выборы прошли очень удачно для партии, то при такой системе «жесткий список» может получить все мандаты, если за остальные списки никто не голосовал или голосовали очень мало. Такая система встречается не очень часто, например, в Израиле и Коста-Рике.

Чаще встречаются системы распределения мандатов, когда применяется, так называемое, преференциальное голосование. Система преференций или система предпочтений при выборах означает, что избирателю предоставляется право не только выбирать список, который он поддерживает (партию, которую выбирает), но и делать знаки предпочтения, выбирать кого–то внутри списка, того, кто ему нравится.

Система преференции применяется при «полужестких» списках, и «свободных» списках. Система полужестких списков означает следующее. Первое место в этом списке всегда предназначено кандидату, стоящему первым, но разрешается ставить знаки предпочтения по отношению к другим кандидатам. Если кандидат получит больше знаков предпочтения, если он стоит даже не вторым, а третьим или пятым, то он получит мандат вместо кандидата, который стоит выше него по списку. То есть, кандидат номер один – это всегда зафиксированный самый популярный человек, а все остальные кандидаты могут «передвигаться» в зависимости от того, как за них проголосует избиратель. Знаки предпочтения могут быть самыми различными. Например, можно поставить знак плюса, галочку или подчеркнуть кого–то. Иногда ставят цифры –1, 2, 3 и т.д. Такая система полужестких списков применяется в Дании, Бельгии, Австрии.

Система свободных списков (они еще называются гибкими или открытыми) предполагает, что решающее значение придается воле избирателей. В соответствии с этой волей и будут распределяться депутатские мандаты. В этом случае фамилии кандидатов в списке ставятся, чаще всего, по алфавиту, и избиратель ставит цифры: кого он ставит на первое место, кого – на второе и т.д. Если избиратель выбирает только список, а цифры не ставит, то считается, что он согласен с указанным порядком. Если он ставит только одну цифру, значит, учитывается только этот знак предпочтения, а остальные кандидаты, опять же, считаются предпочтенными по мере расположения. Правило свободных списков применяется в Швейцарии. До 1991 года применялось оно в Италии.

Некоторые страны ввели своеобразный метод, применяемый при пропорциональной системе, который называется панаширование или панашаж от французского слова «panachage», что значит «смесь». Панаширование означает право и возможность избирателя выбирать как конкретный список партии, так и голосовать за кандидатов из разных списков, даже иногда вписывать в списки своих кандидатов. Панаширование, кстати, иногда применяется и при мажоритарной системе, если избирательные округа многомандатные. Чаще это атрибут стран, которые применяют пропорциональную систему. Таким образом, при панашировании избиратель может выбрать одну партию, которая ему нравится больше всех, в целом, а в списках других партий поставить знаки предпочтения. Учет и подсчет знаков предпочтения при панашаже достаточно неудобны, и панашаж применяется не так уж часто (например, в Бельгии). При помощи этой системы избиратель может выбирать симпатичных ему депутатов независимо от их политической принадлежности, и при этом может получиться, что человек выбирает одну партию, а каких–то еще кандидатов предпочитает из совершенно других, может быть даже, политически противоположных партий.

При пропорциональной системе применяется также вариант, который называется системой «единственного передаваемого голоса». Она применяется в Ирландии, Австралии и в некоторых выборах в Индии. По этой системе, когда избиратель получает бюллетени со списками, избиратель выбирает одного из кандидатов в списке и одновременно указывает в списке, кому он еще отдает предпочтение. Это может выражаться просто в том, что он ставит те же цифры: 1 – самый популярный, номер 2 – тот, кому можно будет отдавать предпочтение. Если самый популярный набирает необходимую квоту, то все «излишние» голоса передаются тому кандидату, который стоит номером два. В некоторых случаях их может быть три, но, чаще всего, передается единственный голос, поэтому эта система так и называется – единственного передаваемого голоса. Особенность этой системы в том, что голоса, отданные за самого популярного, не пропадают, если даже они получены в излишнем количестве. Самому популярному оставляется необходимый ему минимум, а все «лишние» передаются второму.

Важной особенностью пропорциональной избирательной системы является очень часто закрепляемое в законодательстве правило, которое называется заградительной оговоркой или заградительным пунктом. Согласно этому правилу, политическая партия, для того, чтобы попасть в парламент, должна набрать определенный минимум голосов в масштабах всей страны. В разных странах количество этих голосов различное. Например, в Израиле это всего один процент голосов, в Дании – два, в Аргентине – три, в Швеции – четыре, в ФРГ – пятипроцентная заградительная оговорка. В некоторых странах она бывает и выше. Кстати, заградительная оговорка не всегда характерна для пропорционального голосования. Например, в Египте, где мажоритарная система, есть также заградительная оговорка, она составляет 8 процентов. Суть и идея этого правила в том, что при его помощи отсекаются небольшие партии. Благодаря этому в парламенте всегда представлено несколько самых крупных партий. Например, в ФРГ – это ХДС/ХСС, СДПГ, партия «Зеленых», Свободно–Демократическая партия и в последнее время там еще присутствует партия Демократического социализма.

В Польше после свержения социалистической системы первоначально этой оговорки не было, поляки предполагали, что так будет больше демократии. Однако отсутствие заградительной оговорки привело к тому, что в польском Сейме оказалось чуть ли не полтора десятка партий, и нормальная работа парламента была затруднена. Все эти партии не могли договориться друг с другом, чтобы образовать стабильное правительство, назначить министров, которые реально могут управлять и т.д., потому что все эти полтора десятка партий боролись друг с другом, не заботясь о прочности государственной власти. Поэтому в Польше вскоре была введена система заградительного пункта, после чего политического согласия в нижней палате парламента стало больше, а правительство стало устойчивым и стабильным.

Пропорциональная избирательная система имеет много достоинств. Главное из них – то, что она отражает распределение политических симпатий в стране. Однако она, как показала практика Итальянской республики, имеет и недостатки. К числу таких недостатков относится то, что избиратели на протяжении десятка лет голосовали за одни и те же полюбившиеся им партии, а благодаря тому, что эти партии выдвигали практически одних и тех же кандидатов, не было смены «политической крови», одни и те же люди десятками лет заседали в парламенте, обрастали нужными и ненужными связями, возникала коррупция и т.д. Пропорциональная система оказалась при длительном применении обременена рядом негативных моментов. С целью избежать этого, ряд стран применяет обе системы: и мажоритарную, и пропорциональную. Такое явление, когда применяется обе системы, называется смешаной избирательной системой. Смешаная избирательная система может быть двух видов.

Первый вид, когда в основном применяется мажоритарная система и дополняется пропорциональной (например, по конституции Мексики Нижняя палата состоит из 300 депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства по одномандатным округам, и плюс 100 депутатов, избираемых по системе пропорционального представительства, которое проводится по многомандатным округам).

Второй вариант смешаной избирательной системы более распространен (например, он применяется в Германии, Грузии и некоторых других странах). По ней половина депутатов парламента избирается в одномандатных избирательных округах, которые охватывают всю страну, а вторую половину – по общегосударственным партийным спискам. Могут быть и не общегосударственные списки, а так, как в ФРГ – по землям. В любом случае, избиратель, приходя на избирательный участок, получает два бюллетеня. В одном он выбирает кандидата по мажоритарной системе, а второй представляет собой перечень партий, и он выбирает партию. Данная система представляет собой такую особенность, что избиратель может выбирать и конкретных политических деятелей индивидуально, и выбирает понравившуюся ему партию. При смешаных системах, как правило, применяется и заградительный пункт.

Варианты смешаной системы применяются в Литве, Болгарии, Венгрии. Представляется, что смешаная система преодолевает недостатки и пропорциональной, и мажоритарной системы. Возможно, у нее самая хорошая перспектива.

## Референдумы и плебисциты

Вопрос о референдуме затрагивался нами ранее в главе 7 в связи с конституционным референдумом, т.е. голосованием избирателей по проектам конституции. Однако референдумы, конечно, проводятся не только по этому поводу. Термин «референдум» происходит от латинского слова «referendum», которое переводится как «то, что должно быть сообщено». Референдум – такая форма демократии, сутью которой является голосование граждан по какому–то важному конкретному вопросу либо за принятие или отмену законопроекта путем всенародного голосования.

Референдум отличается от выборов тем, что на выборах граждане выбирают депутатов либо должностных лиц, а во время референдума граждане выступают как законодатели либо как должностные лица, которые принимают решения. Именно поэтому референдум считается важнейшей и наиболее известной формой непосредственной демократии.

Однако, в отличие от выборов, референдум не является повсеместно распространенным институтом. Существуют страны с подлинно демократическим режимом (например, Голландия), где референдум никогда не проводился. Кстати говоря, общенациональные референдумы никогда не проводились и не будут проводиться в США, т.к. федеральное законодательство этой страны не предусматривает возможность их проведения. В некоторых странах они проводились лишь один или два раза за всю историю, например, в Великобритании или Бельгии. В той же Великобритании, хотя они там проводились, до сих пор обсуждается вопрос, целесообразно ли проводить референдумы в стране, где существует парламентская демократия.

С другой стороны, есть примеры, когда референдумы инициировались в странах с тоталитарными режимами. Там они проводились с целью прикрытия этого тоталитаризма. Например, в гитлеровской Германии было три «всенародных» референдума: в ноябре 1933 года по вопросу выхода из Лиги Наций, в августе 1934 по вопросу совмещения поста президента с постом фюрера – рейхсканцлера, а в апреле 1938 года – о присоединении Австрии к Германии.

Обычно принято считать, что родиной референдумов является Швейцария. Однако некоторые источники указывают, что плебисциты, которые проводил император Франции Луи Наполеон в 1851 и 1852 годах, и были, скорее всего, первыми референдумами. Однако Швейцария называется не зря. Это страна, где референдумы проводились и проводятся чаще всего.

Конституционная теория разработала достаточно много классификаций и определений референдума и близкого к нему понятия – плебисцита.

Прежде всего, референдумы разделяются на общенациональные, региональные и местные. К общенациональным относятся референдумы, которые проводятся в масштабах всей страны. Региональные референдумы, хотя этот термин применяется не так уж часто, охватывает население крупного района или региона страны. Под региональным референдумом иногда понимается референдум, проводимый в отдельном штате США. Местными референдумами принято считать референдумы, проводимые, скажем, в масштабах города или какой–то сравнительно небольшой административно–территориальной единицы.

Практически общепринятым является деление референдумов на конституционные и законодательные. Предметом конституционного референдума является либо проект новой конституции, либо поправки к конституции. Название референдума говорит о том, чему посвящен референдум. Законодательный референдум предполагает утверждение законов.

Кстати говоря, законодательные референдумы, в свою очередь, делятся на две группы: дозаконодательные референдумы и послезаконодательные. Дозаконодательные референдумы означают то, что на обсуждение граждан выносится проект закона, который еще не утверждался парламентом, а послезаконодательные – это народ утверждает уже принятый парламентом закон, придавая ему более высокую степень легитимности.

В связи с этим следует упомянуть другую классификацию – деление референдумов на консультативные и, хотя этот термин практически не встречается, но подразумевается, – императивные референдумы.

Консультативные референдумы проводятся для выяснения воли граждан при решении важных вопросов, их общего настроения. Консультативный референдум проводится тогда, когда нужно выяснить настроение людей, и государственные органы жестко не связаны этой волей, хотя референдум обладает значительным моральным весом. Государственные власти в демократических государствах обычно учитывают результаты такого референдума. Например, Норвегия проводила консультативный референдум о вступлении в Европейское Экономическое Сообщество в 1972 году, и, когда граждане высказались против, это вступление не состоялось. Такого же типа референдум проводился в Швейцарии. Граждане сказали «нет» идее вступления в ООН, и Швейцария до сих пор не является членом ООН.

Если проведение референдума связано с принятием закона (с утверждением народом закона), то ранее названные дозаконодательные референдумы обычно являются консультативными (если выясняется мнение граждан), а парламент потом окончательно принимает решение. Если это послезаконодательные референдумы, то народ ратифицирует (утверждает) принятые парламентом законы. Такой ратифицирующий характер референдума чаще распространен, он является более привычной практикой за рубежом, чем дозаконодательные референдумы.

Теория референдумов знает деление референдумов на обязательные и факультативные. Иногда слово «обязательные» применяется в смысле императивного референдума, в смысле обязательности принятых на нем решений. Но понятия «обязательный» и «факультативный» референдумы означают нечто иное. Обязательный референдум – такой референдум, проведение которого предусмотрено конституцией или иным законодательством, т.е. проведение их обязательно. Например, в Швейцарии любая поправка к конституции обязана выноситься на решение референдума. В Японии проект поправки конституции после одобрения обеими палатами парламента тоже обязательно должен быть вынесен на референдум.

Факультативный референдум означает, что проведение референдума может быть, может и не быть. Решение этого вопроса зависит либо от воли парламента, либо от воли правительства, либо от воли главы государства.

Кстати говоря, консультативные референдумы встречаются не очень часто, но предусмотрены конституциями Швеции и Испании. В большинстве случаев референдумы являются императивными (их еще иногда называют решающими), когда на них утверждаются какие–то законы.

В теории известно деление референдумов на утверждающие и отклоняющие. Утверждающие референдумы проводятся в связи с принятием закона либо решением важного вопроса. Отклоняющие референдумы проводятся тогда, когда правительство заинтересовано в отмене какого–то закона либо правила, и не уверено, что парламент пойдет на эту отмену. Таким образом, народ выступает арбитром в этом споре или при решении этой проблемы. Такие отклоняющие референдумы достаточно часто проводились в Италии. Например, в 1974 году был поставлен вопрос об отмене Закона о разводе. Затем в 1978 году состоялось сразу два референдума (они проводились в два дня). На первом решался вопрос об отмене Закона о финансировании государством политических партий, на втором об отмене Закона о поддержании общественного порядка. Третий случай отклоняющих референдумов состоялся в Италии в 1981 году, на котором было за два дня проведено сразу несколько референдумов об отмене четырех законов: Закон о поддержании общественного порядка, Закон о пожизненном заключении, Закон о разрешении ношения оружия и самого нашумевшего закона (этот вопрос широко обсуждался общественностью и прессой) – Закона о разрешении абортов. Кстати говоря, за отмену этого закона проголосовало только 11,5% избирателей, а «нет» отмене этого закона сказали 88,5%. Другими словами, все четыре закона, которые правительство предлагало отменить, были поддержаны избирателями, и продолжают действовать.

Как известно, Италия – католическая страна, где есть строгие религиозные догматы, связанные и с разводами, и с абортами, поэтому правительство и парламент, не желая ссориться с католической церковью, спорные и щекотливые вопросы предпочитало ставить на разрешение народа.

Существуют иные варианты классификации референдумов. Например, помимо названных нами, называют еще референдумы международно-правовые и административные. К международно-правовым референдумам относят референдумы, где решаются вопросы, связанные с международным статусом или отношениям с другими государствами. Например, к международно-правовым референдумам относили референдумы по вступлению в ЕЭС, референдум о вступлении Испании в НАТО, на референдум выносился Маастрихский договор во Франции, Дании и Ирландии.

К административным референдумам относят такие референдумы, на которых ставятся вопросы государственно-управленческих проблем. Например, об изменении административно–территориального деления или границ между субъектами федерации, поскольку это не международное право, а внутригосударственное. В качестве примера такого административного референдума приводят референдум 1988 г. в Швейцарии об ограничении численности иностранцев, которым разрешается постоянно проживать в стране. В 1989 году на Филиппинах проводился референдум о предоставлении автономии южным провинциям. На наш взгляд, термин «административный референдум» носит несколько спорный характер. Нам представляется, что удачнее делить референдумы на законодательные, конституционные и референдумы, на которых решаются важные вопросы жизни граждан, потому что к этим важным вопросам могут относиться и границы административно-территориального деления, и численность иностранцев, и вопрос о разрешении разводов и т.д. То есть, любая важная проблема, если это не проект закона, а прямо поставленный вопрос. Словосочетание «административный референдум» как бы уменьшает значимость вопросов и непонятно большинству граждан.

Решение важных вопросов выносится на референдум для того, чтобы граждане сами определились, чего они хотят, чтобы не было претензий к законодательным органам либо органам управления, чтобы граждане оценили моральные аспекты проблемы и направили в дальнейшем законодателей по нужному пути. На такие референдумы выносятся, к примеру, вопросы и об альтернативной воинской службе, об употреблении алкогольных напитков. В Швеции в 1955 году проводился референдум о переходе с левостороннего движения автомобильного транспорта на правостороннее.

Как соотносятся понятия «плебисцит» и «референдум»? По этому поводу написано много. Это объясняется тем, что в разных странах законодательство по–разному подходит к этим институтам. «Плебисцит» – от греческого слова «plebs», но в латинизированном виде «plebiscitum» переводится, как «решение народа». В литературе справедливо отмечается, что с юридической точки зрения разницы между плебисцитом и референдумом нет. Однако законодательство некоторых стран некую разницу усматривает. Например, в бразильской конституции 1988 года применяются оба понятия – референдум и плебисцит. Предметы плебисцита там перечислены, т.е. те вопросы, которые ставятся на решение народа, а предмет референдума не определяется. Таким образом, можно полагать, что референдум – это форма голосования, которая носит консультативный характер, а плебисцит, очевидно, носит императивный или решающий характер. В некоторых странах применяется только термин «референдум» (Италия, Испания), а в некоторых – только «плебисцит» (Коста-Рика, Чили и др.).

Немецкие авторы под термином «плебисцит» понимают вообще все виды голосования, включая и выборы. А французы под плебисцитом понимают голосование, при помощи которого граждане выражают одобрение или неодобрение главе государства и проводимой им политике. Поэтому во французских источниках встречается термин «референдум плебисцитарного характера». Такие референдумы проводил президент Франции генерал Де Голль.

Встречается точка зрения, согласно которой, плебисцит – это референдум по очень важному вопросу, который носит судьбоносный характер для страны.

Мы полагаем, что плебисцит – это референдум по вопросу политической судьбы территории, на которой живут граждане, т.е. это вопросы, связанные с международно-правовыми последствиями. В этом смысле термин «плебисцит» применялся в 1957 году, когда проводился референдум в Саарской области, после чего Саар перешел из Франции в состав Германии.

Вот такие народные голосования, в результате которых меняется государственная принадлежность определенных территорий, нам кажется, и следует называть плебисцитами.

Референдумы могут классифицироваться по субъектам, по инициаторам их проведения. Поэтому инициатива может быть парламентская, правительственная, президентская и народная. Поэтому референдумы также классифицируются в зависимости и от этого. В некоторых случаях парламент объявляет референдум и назначает его дату, например, в Венгрии. В Болгарии Народное Собрание (парламент) принимает решение о проведении референдума, а президент определяет дату его проведения, когда решение уже принято. В некоторых случаях, если граждане собрали необходимое число подписей, то референдум назначается главой государства – президентом (такой порядок установлен в Словакии). Если 350 тысяч граждан Словакии соберут подписи, то референдум назначается, и дата называется президентом.

Право участвовать в референдуме обычно имеют все граждане, обладающие избирательным правом. Голосование на референдуме всегда тайное, и порядок аналогичен выборам.

Важным вопросом называется вопрос о, так называемой, «формуле референдума», то есть о тех проблемах, которые ставятся на решение народом. Есть несколько вариантов постановки вопросов, определения формулы референдума. Бывает вариант, когда гражданин получает бюллетень с вопросом, на который он должен ответить «да» или «нет». Вторая разновидность ответа на вопрос (которая чаще встречается) это «народный выбор» – т.е. избирателю предоставляются варианты решения. Он должен выбрать один из двух или более вариантов решения и отметить выбираемый им вариант каким–то знаком. В большинстве случаев бюллетень будет действителен тогда, когда лишь один из альтернативных ответов отмечен. Если больше одного, то бюллетень считается недействительным. Хотя, в некоторых странах допускается положительный ответ на два или даже все варианты, потом подсчитывается, на какой из вариантов было дано больше положительных ответов.

Согласно швейцарской конституции (ст.121, 121–б), если поправки к конституции выдвинут избиратели (100 тысяч избирателей соберут подписи), и одновременно свой проект предложит федеральное собрание, то избирателям будет предложено три вопроса: предпочитает ли он проект, предложенный гражданами, предпочитает ли он проект, предложенный парламентом, а третий вопрос более своеобразный – какой из двух проектов вступит в силу, если оба проекта получат поддержку на референдуме.

Вообще, корректная постановка вопроса на референдуме имеет очень важное значение, потому что умело поставленный вопрос зачастую предполагает в абсолютном большинстве случае и ответ на него.

На референдум может быть поставлен один вопрос, например: «Вступать в экономическое сообщество или не вступать». Может быть одновременно и несколько вопросов. Законодательство разных стран по–разному решает проблему, как избиратели должны отвечать в том случае, когда им задается несколько вопросов. Например, согласно итальянскому законодательству, если в один день проводится сразу несколько референдумов или избирателю задается несколько вопросов, то они печатаются на отдельных бюллетенях или даже на бумаге разного цвета. Австрийский закон, наоборот, предписывает все вопросы печатать на одном бюллетене и такой бюллетень может быть увеличенного размера, чтобы все вопросы поместились на данной бумаге, а вопросы нумеруются порядковыми цифрами. По данной проблеме могут быть разные правила, установленные в той или иной стране.

Консультативные референдумы широко используются в скандинавских странах. Например, в Швеции, хотя там референдумы проводятся реже, чем в Швейцарии, проводились достаточно интересные консультативные референдумы. Например, в отношении запрета спиртных напитков в 1992 году. Были консультативные референдумы о проектах изменения пенсионного обеспечения в 1957 году. Был важный референдум об использовании ядерной энергии в 1980 году, на этом референдуме шведские граждане вообще отклонили идею постройки атомных электростанций в Швеции.

#### Подведение итогов референдума

В разных странах вопрос о подведении итогов решается по–разному. Самые строгие критерии установлены в Италии. Для того, чтобы вопрос, вынесенный на референдум, считался решенным, необходимо, чтобы в референдуме приняло участие большинство избирателей (т.е. 50%+1 голос) и было собрано большинство действительных голосов. В некоторых странах более либеральные требования. Например, для того, чтобы вопрос был решен, закрепляется положение, чтобы число высказавшихся за конкретное решение было больше, чем число избирателей, высказавшихся против, но не менее 40 процентов, внесенных в списки. Это датская модель, там такой уровень. В некоторых странах не предусматриваются какие–то проценты участия, а число проголосовавших должно значительно превышать число, придерживающихся другого мнения (т.е. число «за» должно быть явно больше, чем против и наоборот). Речь идет, конечно, об оценочном подходе. Такая система применяется во Франции и США. (Повторим ранее сказанное, что в США референдумы проводятся только в масштабах штата или еще на более низком (городском) уровне).

Часто вопрос, поставленный на референдум, считается одобренным, если за него было подано большинство действительных голосов избирателей, которые приняли участие в голосовании. То есть, сколько приняло участие избирателей, не так уж важно, а важно, чтобы большинство из принявших участие одобрили поставленный вопрос. Такой порядок, например, установлен федеральным конституционным законом Австрии.

При одобрении конституционных поправок, как правило, требуется большее число голосов, чем при решении каких–то более простых вопросов. Например, в Швейцарии, если обсуждается поправка к федеральной конституции, чтобы она была принята, нужно абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в референдуме, причем такое абсолютное большинство должно быть получено в большинстве кантонов. Если же решается вопрос об утверждении обычного закона, то достаточно обычного большинства голосов граждан–участников референдума.

Интересен вопрос о признании результатов референдума и вообще о явке или неявке граждан на референдум. Иногда некоторые авторы полагают, что для одобрения или неодобрения вопросов, поставленных на референдум, требуется действительно больше половины избирателей, иначе решение будет не легитимным. Но есть точка зрения, суть которой сводится к тому, что мнение активной части народа, если она даже не составляет половины или сорока процентов, можно считать мнением большинства граждан, потому что те граждане, которые не приходят на выборы или на референдумы, готовы принять решение любого большинства, а те, кто относится небезразлично к политическому выбору, видимо, точнее и адекватнее прочих оценивают поставленные вопросы, и их решение может быть обязательным для всех, включая тех, кто не является на референдумы.

В заключение отметим, что референдум – это как правовой, так и политический институт. Зачастую он назначается главой государства для того, чтобы или «обойти» парламент либо «поставить точку» в споре с представительной властью. Например, во Франции президент Де Голль несколько раз проводил референдумы и каждый раз связывал решения референдумов со своей личностью, т.е. с поддержкой или неподдержкой его политики. 28 октября 1958 года во Франции проводился референдум о принятии конституции, 8 января 1961 года – о прекращении военных действий в Алжире, а 8 апреля 1962 года об одобрении мирных соглашений между Алжиром и Францией, 28 октября 1962 года – об изменении положений конституции, касающихся избрания президента. Последний референдум был проведен Де Голлем в апреле 1969 года об изменениях конституции. Генерал Де Голль заранее объявил, что если граждане его поддержат, значит, он будет выполнять свою миссию дальше, а если вопросы, поставленные им на референдум, не будут одобрены, он уйдет в отставку. Поскольку граждане не поддержали идеи Де Голля на референдуме, он, не пробыв свой конституционный срок в качестве президента, добровольно ушел в отставку. То есть, любимая форма общения с народом в данном случае его подвела.

Ряд законодательных систем ограничивают круг вопросов, которые могут быть поставлены на референдум. Например, ограничивается постановка вопросов какого–то чрезвычайного характера, или вопросов, которые требуют специальной подготовки, или таких, ответы на которые заранее известны. В некоторых странах справедливо исключается проведение референдумов в отношении законов о бюджете, о налогах, в отношении вопросов о назначении или отзыве должностных лиц. Ряд конституций закрепляют положения о том, что референдумы не проводятся во время действия чрезвычайного или военного положения или спустя некоторый срок после их отмены. В некоторых странах повторные референдумы могут проводиться лишь спустя определенный срок, чтобы не надоедать избирателям. Например, в Словакии повторный референдум по одному и тому же вопросу может быть проведен не ранее чем через три года.

Как ни странно, в мире сложилась такая ситуация, что референдумы проводятся либо в странах с очень устойчивой и развитой многовековой демократией, как, например, в Швейцарии, либо в странах, где, наоборот, демократии очень мало, и правящий режим (как правило, авторитарный или тоталитарный) применяет референдум для прикрытия своего тоталитаризма, чтобы мировое общественное мнение отнеслось к нему более благосклонно. Такие референдумы проводились в Чили во времена отсутствия демократии, в Пакистане, в Бирме и некоторых африканских странах (Кот Д’Ивуар). В странах с нормальным режимом референдумы, особенно по поводу принятия или утверждения законов или поправок конституции проводятся редко. Условия для их проведения довольно трудно выполнимы. Например, в Швейцарии для проведения общенационального референдума необходимо требование 50 тысяч избирателей или заявление, исходящее от восьми кантонов. По конституции Италии для проведения законодательного референдума необходима петиция, подписанная 500 тысячами избирателей или требование, исходящее от пяти областных советов, т.е. законодательных органов этих административных единиц. Поэтому референдум, несмотря на всю свою привлекательность, – явление редкое еще и потому, что мероприятие это довольно дорогостоящее.