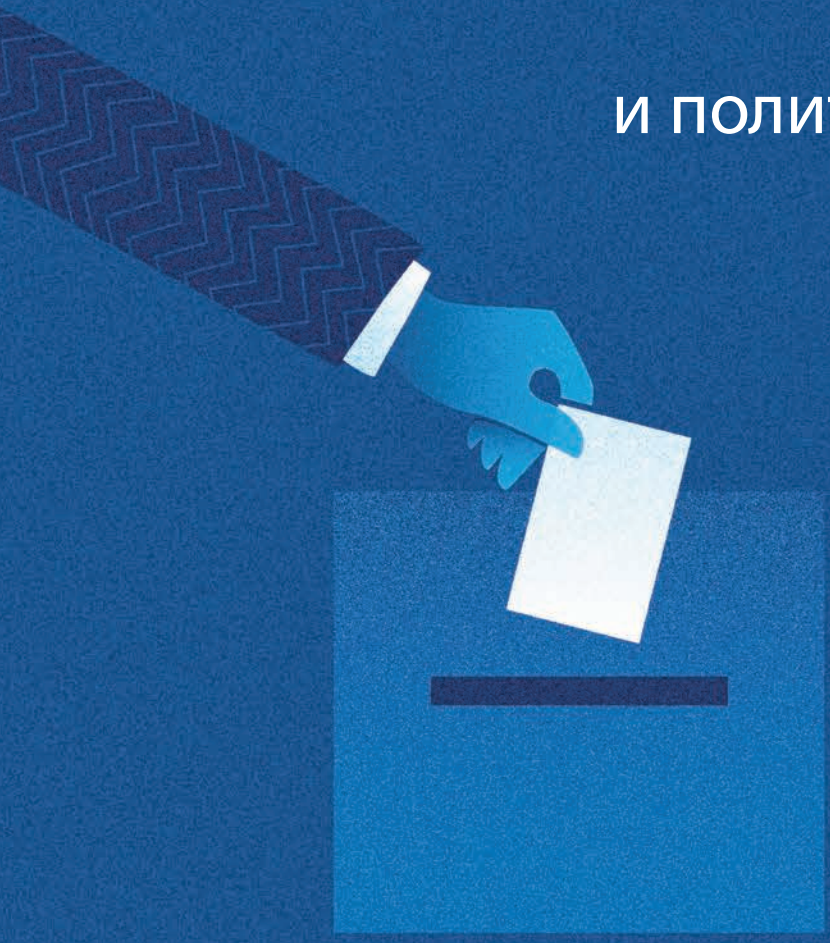
Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий



Поддержка конституционного правосудия, доступ к правосудию и избирательная реформа в странах Центральной Азии

Проект финансируется Европейским Союзом и Министерством Иностранных Дел Финляндии

EUROPEAN UNION

FORMIN.FINLAND.FI
MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND

VENICE COMMISSION
COMMISSION DE VENISE

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Проект реализуется Венецианской комиссией Совета Европы

Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий

Кишинёв – 2016

Данная книга представляет собой собрание основных текстов Венецианской комиссии Совета Европы, касающихся общих вопросов проведения выборов и референдумов, а также участия политических партий в выборах. Каждый из трёх разделов книги открывается основополагающими документами: Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, Сводом рекомендуемых норм при проведении референдумов и Руководящими принципами в отношении правового регулирования деятельности политических партий. За ними следует подборка общих исследований по таким фундаментальным темам как проблемные вопросы избирательного права в Европе, злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов, участие политических партий в выборах, представительство национальных меньшинств в избирательных органах и сравнительный анализ правовых норм в отношении выборов и референдумов в государствах Европы.

Редактор: *Igor Grosu*
Дизайн обложки: *Nicoleta Puiu*
Вёрстка: *Olga Cebanu*

Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинев : Cu drag, 2016 (F.E.-P. «Tipografia Centrală»). – 560 p.

Изд. при поддержке Европ. Союза и М-ва Иностранных дел Финляндии. – Bibliogr.: p. 262-264 şi în subsol. – 300 ex.

ISBN 978-9975-3126-0-8.

[342.8:341.176(4)]+329
O-75

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза и Министерства Иностранных Дел Финляндии. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского Союза и/или Совета Европы.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВЫБОРЫ 7

I.1. Свод рекомендуемых норм и интерпретирующие декларации. 9

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev) 9

Стабильность избирательного права. Интерпретирующая декларация (CDL-AD(2005)043) 45

Участие женщин в выборах – интерпретирующая декларация (CDL-AD(2006)020) 46

I.2. Избирательный процесс 47

Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов (CDL-AD(2013)033). 47

Доклад об императивном мандате и аналогичной практике (CDL-AD(2009)027) 90

Доклад об определении даты выборов (CDL-AD(2007)037) 107

I.3. Избирательные системы 126

Сравнительный доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент (CDL-AD(2008)037) 126

Доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент (часть II) (CDL-AD(2010)007) 141

Доклад об избирательных системах и таблица предложений и критерии выбора (CDL-AD(2004)003) 158

I.4. Право голосовать 207

Доклад о голосовании за рубежом (CDL-AD(2011)022) 207

I.5. Компенсирующие действия и избирательные правила. 225

Права женщин

Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике (CDL-AD(2009)029) 225

Национальные меньшинства

Доклад о правилах проведения выборов и обеспечении участия национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах (CDL-AD(2005)009) 265

Избирательное право и национальные меньшинства (CDL-INF(2000)004). 284

II. РЕФЕРЕНДУМЫ. 321

Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов (CDL-AD(2007)008rev) 323

Референдумы в Европе – анализ правовых норм в европейских государствах (CDL-AD(2005)034) 351

III. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ. 399

Положение о правовом регулировании деятельности политических партий под редакцией ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской комиссии(CDL-AD(2010)024). . . . 401

Заключение о запрете на финансовые взносы в политические партии из иностранных источников (CDL-AD(2006)014). 486

Доклад об участии политических партий в выборах (CDL-AD(2006)025) . . 510

IV. НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ. 525

Доклад об отмене результатов выборов (CDL-AD(2009)054). 527

Руководящие принципы в отношении международно-признанного статуса наблюдателей на выборах (CDL-AD(2009)059) 545

Резюме рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей на выборах (CDL-AD(2009)026) 554

ВСТУПЛЕНИЕ

Европейская комиссия за демократию через право, или Венецианская комиссия, является консультативным органом Совета Европы[1] по вопросам функционирования демократических институтов, прав человека, избирательного законодательства и конституционного правосудия. Комиссия подготавливает правовые заключения, целью которых является развернутый, точный и объективный анализ соответствия национального законодательства Европейским и международным стандартам, а также возможность реализации практических решений для отдельно взятой страны.

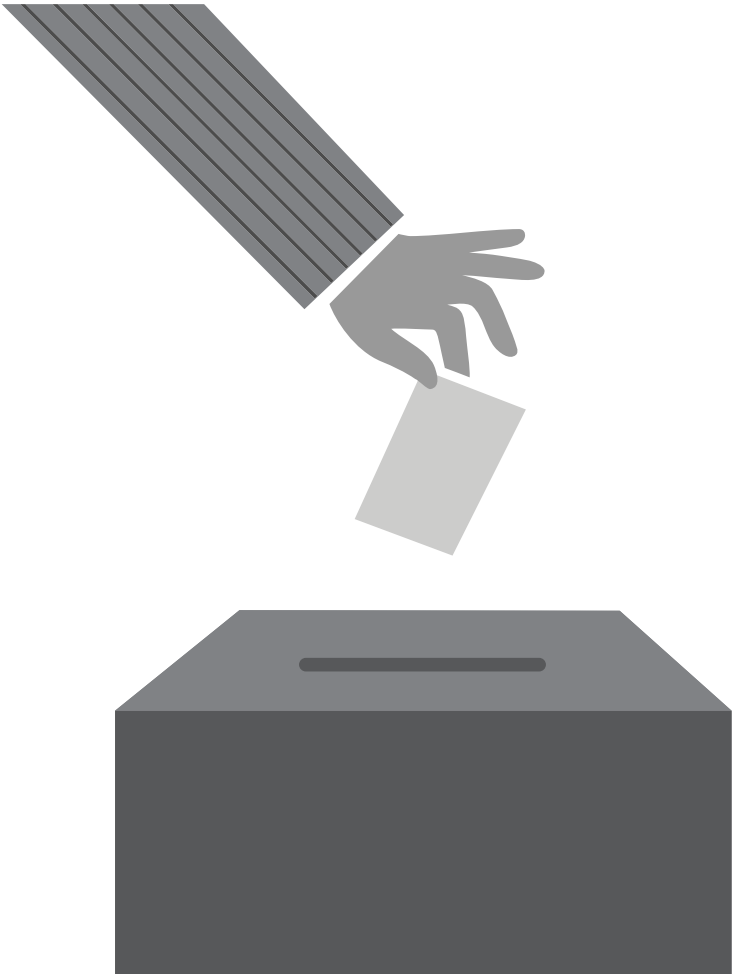
В своей работе Венецианская комиссия руководствуется тремя базовыми принципами европейского конституционного наследия, лежащими в основе деятельности Совета Европы, а именно: демократией, защитой прав человека и верховенством права. С самого начала Венецианская комиссия была особенно активна в сфере выборов, являющейся краеугольным камнем демократии.

Данная книга представляет собой собрание основных текстов Венецианской комиссии Совета Европы, касающихся общих вопросов проведения выборов и референдумов, а также участия политических партий в выборах. Каждый из трёх разделов книги открывается основополагающими документами: Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, Сводом рекомендуемых норм при проведении референдумов и Руководящими принципами в отношении правового регулирования деятельности политических партий. За ними следует подборка общих исследований по таким фундаментальным темам как проблемные вопросы избирательного права в Европе, злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов, участие политических партий в выборах, представительство национальных меньшинств в избирательных органах и сравнительный анализ правовых норм в отношении выборов и референдумов в государствах Европы.

Публикация данной книги стала возможной благодаря финансовой поддержке Европейского Союза и Министерства иностранных дел Финляндии в рамках проекта «Поддержка конституционного правосудия, доступ к правосудию и избирательная реформа в странах Центральной Азии», который реализовывался Венецианской комиссией с 1 марта 2013 г. по 31 августа 2015 г. в 5 странах региона (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан). Его целью было повышение потенциала стран Центральной Азии в проведении реформ своих правовых систем в соответствии с европейскими и международными стандартами в области прав человека, в том числе, Европейской Конвенции по правам человека и прецедентного права Европейского суда по правам человека. В рамках данного проекта Венецианской Комиссией был проведен ряд двусторонних и региональных мероприятий, на которых осуществлялся обмен мнениями с властями центральноазиатских государств по ряду вопросов, относящихся к области конституционного правосудия, избирательной реформы и доступа к правосудию.

[1] Совет Европы – это ведущая межправительственная организация на континенте в области прав человека; она включает в себя 47 стран, 28 из которых члены Европейского Союза.

I. ВЫБОРЫ



I.1. СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ И ИНТЕРПРЕТИРУЮЩИЕ ДЕКЛАРАЦИИ

СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

принят Венецианской комиссией на 52-й сессии

(Венеция, 18–19 октября 2002 года)

CDL-AD(2002)023rev

Введение

8 ноября 2001 года Постоянная комиссия Парламентской Ассамблеи, действуя от имени Ассамблеи, приняла Резолюцию 1264 (2001), в которой предложила Венецианской комиссии[1]*:*

i. учредить рабочую группу в составе представителей Парламентской Ассамблеи, Конгресса местных и региональных властей Европы и, возможно, других организаций, имеющих опыт работы в этой области, в целях регулярного обсуждения вопросов, относящихся к избирательному праву;

ii. разработать свод практических норм в избирательных вопросах, который мог бы основываться, в частности, на руководящих принципах, изложенных в добавлении к пояснительному меморандуму доклада, на положениях которого основывается настоящая резолюция (Док. 9267), таким образом, что этот свод должен включать нормы, регулирующие подготовку к выборам, проведение выборов как таковых, и период сразу же после выборов;

iii. в той мере, в какой это позволяют имеющиеся ресурсы, подготовить свод принципов, лежащих в основе европейских избирательных систем, путем координации, стандартизации и разработки нынешнего и запланированных обследований и мероприятий. В среднесрочной перспективе следует обеспечить занесение собранной информации о европейских выборах в базу данных, а также их анализ и распространение специализированным подразделением.

Нижеприведенные руководящие принципы представляют собой конкретный ответ на три аспекта этой резолюции. Они были приняты «Советом по демократическим выборам» – совместной рабочей группой, созданной в соответствии с резолюцией Парламентской Ассамблеи,– на его втором заседании

---

[1] Пункт 6; см. *Док. 9267*, доклад Комиссии по политическим вопросам, Докладчик: г-н Клерфаи.

(3 июля 2002 года), а затем утверждены Венецианской комиссией на ее 51-й сессии (5-6 июля 2002 года); они построены на базе основополагающих принципов общеевропейского опыта в области выборов; и, наконец, они лежат в основе свода рекомендуемых норм по проведению выборов.

В пояснительном докладе разъясняются, определяются и уточняются нормы, закрепленные в руководящих принципах, и, при необходимости, излагаются рекомендации по конкретным вопросам. Доклад был утвержден «Советом по демократическим выборам» на его третьем заседании (16 октября 2002 года), а затем Венецианской комиссией на 52-й сессии (18-19 октября 2002 года).

В соответствии с просьбой, высказанной Парламентской Ассамблеей в ее резолюции, этот документ построен на основе руководящих принципов, прилагающихся к пояснительному меморандуму доклада, на базе которого была принята резолюция Ассамблеи (Док. 9267). В нем также учтены результаты работы Венецианской комиссии в области выборов, которая резюмируется в документе CDL (2002) 7.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ВЫБОРОВ

(приняты Венецианской комиссией
на 51-й пленарной сессии,
Венеция, 5-6 июля 2002 года)

I. Общеевропейские принципы в области выборов

В основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: *всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право.* Кроме того, выборы должны проводиться регулярно.

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Правило и исключения

Всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Однако это право может и, по сути, должно ограничиваться определенными условиями:

a. Возраст:
   i. право избирать и быть избранным должно предоставляться лишь по достижении определенного минимального возраста;
   ii. право избирать должно приобретаться не позднее достижения возраста совершеннолетия;
   iii. право быть избранным должно возникать, желательно, в том же возрасте, что и право избирать, но в любом случае не позднее достижения 25 лет, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для членов верхней палаты парламента или главы государства).

b. Гражданство:
   i. может устанавливаться требование в отношении гражданства;
   ii. вместе с тем рекомендуется разрешить иностранцам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше определенного срока.
c. Место жительства:
   i. может устанавливаться требование в отношении места жительства;
   ii. под местом жительства в данном случае понимается место обычного проживания;
   iii. требование в отношении определенной продолжительности проживания может устанавливаться в отношении граждан исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах;
   iv. требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться лишь для защиты национальных меньшинств;
   v. правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом.
d. Лишение права избирать и быть избранным:
   i. может быть предусмотрена возможность лишения физических лиц их права избирать и быть избранными, но лишь в случае наступления следующих кумулятивных условий:
   ii. это должно быть предусмотрено в законе;
   iii. должен соблюдаться принцип пропорциональности; условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия лишения их права избирать;
   iv. лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение;
   v. кроме того, лишение политических прав или признание умственно неполноценным допускается лишь по прямому решению суда.

1.2. Списки избирателей

Для того, чтобы списки избирателей считались достоверными, важно обеспечить соблюдение следующих критериев:

i. списки избирателей должны быть постоянными;
ii. они должны регулярно – не реже одного раза в год – обновляться. Там, где автоматическая регистрация избирателей не проводится, должна быть предусмотрена возможность зарегистрироваться в течение сравнительно продолжительного времени;
iii. списки избирателей должны публиковаться;
iv. должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов;

v. должна существовать аналогичная процедура, позволяющая избирателям вносить исправления в неправильные записи;
vi. для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации списков, могли участвовать в голосовании, может быть предусмотрена их регистрация в дополнительном списке.

1.3. Выдвижение кандидатур

i. Выдвижение отдельных кандидатов или списков кандидатов может допускаться при условии сбора минимального числа подписей;
ii. закон не должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе;
iii. при проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков;
iv. процесс проверки должен, в принципе, охватывать все подписи; однако после того, как будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться;
v. удостоверение подписей должно быть завершено до начала избирательной кампании;
vi. если от кандидата или партии требуется внесение определенной гарантийной суммы, она должна возвращаться, если этот кандидат или партия набирают больше определенного установленного процента голосов; эта гарантийная сумма и число голосов не должны быть чрезмерными;

2. Равное избирательное право

Это подразумевает:

2.1. Равное право голоса: каждый избиратель имеет в принципе один голос; в тех случаях, когда избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель имеет равное число голосов.

2.2. Равные избирательные правомочия: места должны равномерно распределяться между избирательными округами.

i. Это правило должно действовать по крайней мере в отношении выборов в нижние палаты парламентов и в отношении региональных и местных выборов;
ii. указанное положение подразумевает четкое и сбалансированное распределение мест между избирательными округами на основе одного из следующих критериев: числа лиц, проживающих в данном округе, числа проживающих в нем граждан (включая несовершеннолетних), числа зарегистрированных избирателей и, возможно, числа фактически голосующих жителей. Можно использовать надлежащее сочетание этих критериев;
iii. может учитываться географический критерий и административные – или, возможно, даже исторические – границы;

iv. допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения);
v. для того, чтобы гарантировать равные избирательные возможности, распределение мест должно пересматриваться по крайней мере каждые десять лет, желательно не во время проведения выборов;
vi. в случае многомандатных избирательных округов места рекомендуется перераспределять без пересмотра границ избирательных округов, которые должны, по возможности, совпадать с административными границами;
vii. пересмотр границ избирательных округов – которые в этом случае должны быть одномандатными – должен производиться:
   – беспристрастно;
   – без ущерба для интересов национальных меньшинств;
   – с учетом мнения комитета, большинство членов которого являются независимыми; в состав этого комитета рекомендуется включить географа, социолога и сбалансированное число представителей партий, а также, при необходимости, представителей национальных меньшинств.

2.3. Равенство возможностей

a. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к:
   i. избирательной кампании;
   ii. освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ;
   iii. государственному финансированию партий и кампаний.
b. При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах. Равные возможности обеспечиваются, в частности, при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.
c. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным средствам массовой информации в ходе избирательной кампании и агитации.
d. Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть транспарентным.
e. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

2.4. Равенство и национальные меньшинства

a. Деятельность партий, представляющих национальные меньшинства, должна быть разрешена.
b. Установление специальных норм, гарантирующих резервирование за национальными меньшинствами определенной доли мест или предусматривающих исключение из обычных правил распределения мест для партий, представляющих национальные меньшинства (например, неприменение процентного барьера), в принципе не противоречит равному избирательному праву.
c. Ни один из кандидатов или избирателей не обязан раскрывать своей принадлежности к национальному меньшинству.

2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин

Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

a. Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. Это касается, в частности:
   i. средств массовой информации;
   ii. использования средств наглядной агитации;
   iii. права на демонстрации;
   iv. финансирования партий и кандидатов.
b. На государственные органы возложен ряд позитивных обязательств; в частности, они обязаны:
   i. обеспечивать участие в выборах выдвинутых кандидатов;
   ii. давать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и отдельными кандидатами, участвующими в выборах, например, путем надлежащего размещения средств наглядной агитации;
   iii. вышеперечисленная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств.
c. В случае нарушения обязательного нейтралитета или ущемления свободы избирателей формировать свое мнение, к виновным должны применяться санкции.

3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах

i. процедуры голосования должны быть простыми;
ii. избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке. Другие способы голосования допускаются при соблюдении следующих условий:
iii. голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно; право голосовать по почте должно предо-

ставляться только лицам, находящимся в больницах или в заключении, или людям с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей; обман и запугивание недопустимы;

iv. электронное голосование должно использоваться лишь в том случае, если оно безопасно и надежно; в частности, избиратели должны иметь возможность получить подтверждение того, что они проголосовали, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования; система должна быть транспарентной;

v. голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено;

vi. использование переносных ящиков для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, чтобы полностью исключить риск обмана;

vii. при оценке достоверности результатов голосования следует использовать по крайней мере два критерия: число поданных голосов и число избирательных бюллетеней, опущенных в ящик для голосования;

viii. сотрудники избирательных комиссий не могут вносить никаких изменений в избирательные бюллетени или каким-либо образом помечать их;

ix. неиспользованные избирательные бюллетени запрещено выносить с территории избирательного участка;

x. на избирательных участках должны находиться представители ряда партий, а наблюдателям, назначенным кандидатами, должно быть дано разрешение присутствовать во время голосования и подсчета голосов;

xi. военнослужащие должны по возможности голосовать по месту жительства. В противном случае рекомендуется зарегистрировать их для голосования на избирательном участке вблизи места их дислокации;

xii. подсчет голосов рекомендуется производить на избирательных участках;

xiii. подсчет голосов должен быть транспарентным. Наблюдателям, представителям кандидатов и представителям средств массовой информации должно быть разрешено присутствовать при подсчете голосов. Эти лица должны также иметь доступ ко всем записям;

xiv. результаты должны открыто передаваться вышестоящему органу;

xv. государство должно наказывать за любую подтасовку результатов выборов.

4. Тайное голосование

a. Для избирателей тайное голосование – это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам.

b. Голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены.

c. Не допускается публикация списков проголосовавших избирателей.
d. Нарушение тайны голосования должно быть наказуемым.

5. Прямое голосование

Прямым голосованием должны избираться следующие лица:
i. члены по крайней мере одной палаты национального парламента;
ii. законодательные органы регионального уровня;
iii. местные советы.

6. Периодичность выборов

Выборы должны проводиться регулярно; срок полномочий членов законодательной ассамблеи не должен превышать 5 лет.

II. Условия реализации принципов

1. Соблюдение основных прав

a. Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собрания и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий.
b. Ограничения этих свобод должны основываться на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства

a. За исключением норм, регулирующих технические вопросы и конкретные аспекты,– которые могут оформляться в виде подзаконных актов, – нормы избирательного права должны быть закреплены по крайней мере в виде обычного закона.
b. Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация выборов беспристрастным органом

a. Ответственность за соблюдение избирательного законодательства должен нести беспристрастный орган.
b. Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от об-

щенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии.

c. Центральная избирательная комиссия должна быть постоянно действующим органом.

d. В ее состав *должны* входить:
   i. по крайней мере один представитель судебной власти;
   ii. представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов; эти лица должны хорошо разбираться в избирательных вопросах.

   В ее состав *могут* входить:
   iii. представитель министерства внутренних дел;
   iv. представители национальных меньшинств.

e. Политические партии должны быть в равной мере представлены в избирательных комиссиях или должны иметь возможность наблюдать за работой этих беспристрастных органов. Равенство может пониматься как строгое или пропорциональное (см. пункт 1.2.3.b).

f. Органы, назначающие членов избирательных комиссий, не должны иметь возможность свободно отзывать их.

g. Члены избирательных комиссий должны проходить стандартную подготовку.

h. Желательно, чтобы решения избирательных комиссий принимались квалифицированным большинством голосов или консенсусом.

3.2. Наблюдение за выборами

a. Как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов.

b. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также период проведения избирательной кампании. Это должно дать возможность установить, не было ли допущено каких-либо нарушений до, в ходе или после выборов. Наблюдение всегда должно разрешаться на этапе подсчета голосов.

c. Места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, должны быть четко оговорены в законе.

d. Наблюдатели должны, среди прочего, обращать особое внимание на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

3.3. Эффективная система обжалования

a. Обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде. Обжалование в связи с выборами в парламент производится в прежде всего непосредственно в парламенте. В любом случае, должно допускаться окончательное обжалование в суде.

b. Процедура должна быть простой и не слишком сложной в формальном отношении, в частности в отношении приемлемости жалоб.

c. Процедура обжалования, особенно полномочия и обязанности различных органов, должна быть четко прописана в законе, с тем чтобы избежать коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании.
d. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать – включая списки избирателей – и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов.
e. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы.
f. Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.
g. Срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции от трех до пяти дней).
h. Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.
i. В тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

4. Избирательная система

При условии соблюдения вышеупомянутых принципов может выбираться любая избирательная система.

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

(принят Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии,
Венеция, 18-19 октября 2002 года)

Общие замечания

1. Наряду с правами человека и верховенством права демократия является одним их трех столпов европейского конституционного наследия, а также деятельности Совета Европы. Демократия немыслима без выборов, проводящихся в

соответствии с определенными принципами, которые и придают им демократический статус.

2. Эти принципы составляют особый аспект европейского конституционного наследия, которое можно вполне обоснованно назвать «общеевропейским опытом в области выборов». Этот опыт включает два аспекта: во-первых, базовые положения, каковыми являются конституционные принципы избирательного права, такие, как всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование, а во-вторых, принцип, согласно которому подлинно демократические выборы могут проводиться лишь в случае соблюдения демократическим государством определенных базовых условий, основанных на верховенстве права, таких, как уважение основных прав, стабильность избирательного законодательства и соблюдение эффективных процессуальных гарантий. Поэтому нижеследующий текст – как и вышеизложенные руководящие принципы – разбит на два раздела: в первом излагаются определения и практические следствия применения принципов европейского избирательного наследия, а во втором описываются условия, необходимые для их применения.

I. Основополагающие принципы общеевропейского опыта в области выборов

Введение: принципы и их правовая основа

3. Для того, чтобы выборы соответствовали общим принципам европейского наследия, на которых строится подлинно демократическое общество, они должны отвечать пяти основополагающим нормам: *избирательное право должно быть всеобщим, равным, свободным, тайным и прямым.* Кроме того, выборы должны проводиться регулярно. Все эти принципы в совокупности составляют европейское избирательное наследие.

4. Хотя все эти принципы по своему характеру являются конвенционными, их соблюдение сопряжено с рядом вопросов, заслуживающих внимательного изучения. Было бы неплохо попытаться вычленить из этих принципов базовые положения, которые должны неукоснительно соблюдаться всеми европейскими государствами.

5. Базовые положения европейского избирательного наследия состоят в основном из международных норм. Соответствующая международная норма закреплена в статье 25 (b) Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой прямо перечисляются все эти принципы, кроме прямого голосования, хотя последнее и подразумевается[2]. Общеевропейская норма закреплена в статье 3 Дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, в которой прямо предусматривается право на периодические свободные выборы путем тайного голосования[3]; другие принципы также закреплены в

[2] См. статью 21 Всеобщей декларации прав человека.

[3] Статья 3 «Право на свободные выборы»: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечи-

прецедентном праве по правам человека[4]. Право на прямые выборы также было признано Страсбургским судом, по крайней мере косвенно[5]. Вместе с тем конституционные принципы, общие для всего континента, можно найти не только в международных текстах: напротив, они нередко более подробно описываются в национальных конституциях[6]. В тех случаях, когда законодательство и практика различных стран совпадают, это позволяет более точно определить содержание этих принципов.

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Правило и исключения

6. Всеобщее избирательное право охватывает как активное (право голосовать) так и пассивное (право быть избранным) избирательные права. Право избирать и быть избранным может ограничиваться определенными условиями, полный перечень которых приводится ниже. Наиболее распространенными условиями являются *возраст* и *гражданство*.

a. Право избирать и быть избранным должно возникать лишь по достижении определенного минимального возраста; вместе с тем достижение совершеннолетия, влекущее за собой не только права, но и обязанности гражданского характера, должно означать получение по крайней мере права избирать. В отношении права быть избранным может быть установлен более высокий возраст, однако, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для сенаторов, главы государства), этот возраст не должен превышать 25 лет.

b. В законодательстве большинства стран предусматривается условие *гражданства.* Однако в настоящее время все более заметной становится тенденция к предоставлению иностранным резидентам, долгое время проживающим в данной местности, местных политических прав в соответствии с Конвенцией Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне[7]. Соответственно, рекомендуется предоставлять иностранцам, проживающим в данной местности больше определенного времени, право голоса на местных выборах. Кроме того, в рамках процесса европейской интеграции граждане европейских стран, проживающие в государствах-членах ЕС, получили право избирать и быть избранными на муниципальных выборах и на выборах в Европейский парламент[8]. Вместе с тем применение критерия гражданства может иногда

вали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

[4] Применительно к всеобщему характеру см. решение ЕСПЧ № 9267/81, решение по делу “Матьё-Моэн и Клерфаи против Бельгии» 2 марта 1997 года, Series A том 113, стр. 23; решение по делу «Житона и др. против Греции», 1 июля 1997 года, № 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 и 27755/95 «Collected Judgments and Decisions», 1997-IV, стр. 1233; в отношении равенства см. вышеупомянутое решение по делу «Матьё-Моэн и Клерфей» стр. 23.

[5] ЕСПЧ № 24833/94, решение по делу «Мэтьюс против Соединенного Королевства», 18 февраля 1999 года, Collected Judgments and Decisions 1999-I, параграф64.

[6] Например, статья 38.1 Конституции Германии, статьи 68.1 и 69.2 Конституции Испании и статья 59.1 Конституции Румынии.

[7] ETS 144.

[8] Статья 19 Договора об учреждении Европейского сообщества.

быть сопряжено с определенными проблемами, если государство отказывается предоставлять гражданство лицам, проживающим на его территории на протяжении нескольких поколений, например, по лингвистическим соображениям. Кроме того, в соответствии с Европейской конвенцией о гражданстве[9] лица, имеющие двойное гражданство, должны иметь те же избирательные права, что и другие граждане[10].

c. В-третьих, на право избирать и/или быть избранным могут распространяться требования в отношении *места жительства*[11], причем в данном случае под местом жительства понимается место обычного проживания. Что касается участия в местных и региональных выборах, то требование в отношении места жительства априори не противоречит принципу всеобщего избирательного права, если установленный период проживания не превышает нескольких месяцев; установление более длительного срока допустимо лишь для защиты национальных меньшинств[12]. И наоборот, многие государства предоставляют своим гражданам, живущим за рубежом, право избирать и даже право быть избранным. Такая практика может приводить к злоупотреблениям в некоторых особых случаях, например, когда гражданство предоставляется по этническому признаку. Регистрация может производиться и не по основному месту жительства избирателя, если избиратель регулярно проживает в этом месте и это видно, например, по его/ее выплатам местных налогов; разумеется, в этом случае не допускается регистрация избирателя по основному месту жительства.

Свобода передвижения граждан по всей территории страны вместе с их правом возвратиться в любое время – это одно из основополагающих прав, необходимых для проведения подлинно демократических выборов[13]. Если определенные лица в исключительных случаях оказываются перемещены вопреки своей воле, то они должны иметь возможность временно рассматриваться как проживающие по своему прежнему месту жительства.

d. Наконец, могут быть предусмотрены *основания для приостановления действия политических прав*. Вместе с тем такие основания должны соответствовать обычным условиям, при которых может производиться ограничение основополагающих прав; иными словами, они должны[14]:

- быть предусмотрены в законе;
- соответствовать принципу пропорциональности;
- основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение.

---

[9] ETS 166, Article 17.

[10] ЕСПЧ оказался не столь радикален: решение Европейской комиссии по правам человека № 28858/95, решение 25.11.96 по делу «Ганчев против Болгарии», DR 87, стр. 130.

[11] См. , решение ЕСПЧ относительно данного вопроса № 31891/96, решение 7.9.99, по делу «Хильбе против Лихтенштейна».

[12] См. решение Европейской комиссии по правам человека № 23450/94, решение 15.9.97 по делу «Полаччо и Гарофало против Италии» (касательно Трентино – Альто Адидже).

[13] См. главу II.1 ниже.

[14] См., например, решение ЕСПЧ № 26772/95, решение по делу «Лабита против Италии», 6 апреля 2002 года, пункты 201 и далее.

Кроме того, лишение того или иного лица политических прав допускается лишь по прямому решению суда. Однако в случае лишения прав на основании признания умственной неполноценности такое прямое решение может касаться признания неполноценности, а лишение гражданских прав может следовать ipso jure .

Условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия их лишения права избирать, поскольку в данном случае речь идет о занятии общественной должности, и решение лишить то или иное лицо, действия которого на этой должности могли бы привести к нарушению более весомых общественных интересов, права быть избранным на эти должности, могло бы оказаться вполне законным.

1.2. Списки избирателей

7. Надлежащее ведение *списков избирателей* имеет жизненно важное значение для гарантирования всеобщего избирательного права. В то же время представляется допустимым положение, когда включение избирателей в эти списки производится не автоматически, а только по их просьбе. На практике нередко оказывается, что в списках избирателей имеются ошибки, что приводит к конфликтам. Неопытность властей, миграционные потоки и тот факт, что весьма немногие граждане утруждают себя проверкой данных, внесенных в списки избирателей, когда они представляются им для ознакомления, затрудняют ведение этих списков. Для того, чтобы содержащаяся в этих списках информация была достоверной, важно обеспечить соблюдение ряда условий:

i. списки избирателей должны быть постоянными;
ii. они должны регулярно – не реже одного раза в год – обновляться, с тем чтобы у муниципальных (местных) органов власти вошло в привычку совершать все положенные действия по обновлению списков в одно и то же время каждый год. Там, где автоматическая регистрация избирателей не проводится, должна быть предусмотрена возможность зарегистрироваться в течение довольно продолжительного времени;
iii. списки избирателей должны публиковаться. Окончательный обновленный вариант должен направляться в вышестоящую инстанцию под наблюдением беспристрастного органа, отвечающего за применение закона о выборах;
iv. должна существовать административная процедура – подконтрольная судебному органу – или судебная процедура, позволяющая избирателям, не включенным в списки, зарегистрироваться. В некоторых странах может быть установлено, что запись в дополнительный список прекращается, например, за 15 дней до проведения выборов или непосредственно в день выборов. В последнем случае, который не может не поражать своим либерализмом, решение о включении в списки избирателей неминуемо придется принимать суду, вынужденному заседать в день выборов, вследствие чего такая процедура не очень подходит для удовлетворения организационных потребностей, на которых строится функционирование любой демократии.

В любом случае, не следует разрешать избирательным участкам регистрировать избирателей непосредственно в день выборов;

v. более того, неточности в списках избирателей обусловлены как необоснованным включением отдельных избирателей, так и невключением некоторых из них. Должна существовать процедура, аналогичная упомянутой в пункте выше, которая позволяла бы избирателям вносить исправления в неправильные записи. Круг избирателей, имеющих право требовать внесения таких исправлений, можно ограничить лицами, проживающими на территории данного избирательного округа, или избирателями, зарегистрированными на данном избирательном участке;

vi. для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации окончательного варианта списка избирателей, могли участвовать в голосовании, можно предусмотреть возможность их регистрации в дополнительном списке.

1.3. Выдвижение кандидатур

8. Теоретически обязанность собрать определенное число *подписей*, чтобы иметь возможность выставить свою кандидатуру, не противоречит принципу всеобщего избирательного права. На практике только самые мелкие партии, по-видимому, сталкиваются со сколь-нибудь серьезными трудностями при сборе требуемого числа подписей при условии, что правила о сборе подписей не используются для того, чтобы лишить кандидатов права быть избранным. Во избежание такого манипулирования представляется желательным установить в законе требование о сборе подписей в количестве, не превышающем один процент избирателей[15]. При проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков, и проверять все подписи подряд, а не выборочно[16]; однако после того, как в результате проверки будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться. В любом случае, приемлемость кандидатур должна быть установлена до начала избирательной кампании, поскольку несвоевременное удостоверение кандидатур может поставить некоторые партии и кандидатов в неблагоприятное положение в ходе кампании.

9. Существует еще одна процедура, в соответствии с которой кандидаты или партии обязаны внести определенную гарантийную сумму, которая возвращается только в том случае, если соответствующий кандидат или партия набрали больше определенного установленного процента голосов. Такая практика представляется более эффективной, чем сбор подписей. Однако величина этой гарантийной суммы и число голосов, которые необходимо набрать для ее возмещения, не должны быть чрезмерными.

---

[15] CDL (99) 66, стр. 9.

[16] CDL-INF (2000) 17, стр. 4-5; CDL (99) 67, стр. 7-8.

2. Равное избирательное право

10. Равенство в избирательных вопросах охватывает целый ряд аспектов. Одних беспокоит равенство избирательного права – идеал, который разделяет весь континент, тогда как другие не ограничиваются этой концепцией, но при этом, по-видимому, не могут договориться о едином стандарте. Во всех случаях необходимо обеспечивать соблюдение следующих принципов: равное право голоса, равные избирательные правомочия и равенство возможностей. С другой стороны, нельзя требовать обязательного равенства результатов, обеспечиваемого, к примеру, посредством пропорционального представительства партий или женщин и мужчин.

2.1. Равное право голоса

11. *Равное право голоса* означает, что каждый избиратель обычно должен иметь один и только один голос. Очевидно, что ситуация, когда избиратель имеет несколько голосов (до сих пор весьма распространенное нарушение в новых демократиях), недопустима – как в случаях, когда избиратель имеет право проголосовать более одного раза в одном и том же месте, так и в случаях, когда он или она имеет право одновременно проголосовать в нескольких разных местах, например, по нынешнему месту жительства.

12. В некоторых избирательных системах избиратель, тем не менее, имеет более одного голоса. Например, в системе, допускающей раздельное голосование (голосование за кандидатов, выбранных из более чем одного списка), избиратель может иметь по одному голосу на каждый подлежащий заполнению пост; возможна также ситуация, когда одно голосование проводится в рамках мелкого избирательного округа, а другое – в рамках более крупного округа, как часто бывает в системах, объединяющих одномандатные округа и пропорциональные представительства на национальном или региональном уровне[17]. В этом случае равное право голоса означает, что все избиратели должны иметь равное число голосов.

2.2. Равные избирательные правомочия

13. *Равенство избирательных правомочий* в тех случаях, когда выборы не проводятся в одномандатном избирательном округе, предусматривает установление границ избирательных округов таким образом, чтобы места депутатов, представляющих население, в нижних палатах поровну распределялись между избирательными округами на основе конкретного критерия распределения, например, по числу лиц, проживающих в данном избирательном округе, по числу граждан, проживающих в этом округе (включая несовершеннолетних), по числу зарегистрированных избирателей или, возможно, по числу лиц, реально участвующих в голосовании. Допустимы и надлежащие сочетания этих критериев. Такие же нормы действуют и в отношении региональных и местных выборов. Когда этот принцип не соблюдается, мы сталкиваемся с явлением, известным как *избирательная геометрия* в форме либо «активной избирательной геометрии»,

[17] См., например, статью 64 Конституции Албании и раздел 1 Федерального закона Германии о выборах.

когда распределение мест сразу же приводит к представительному неравенству, либо «пассивной избирательной геометрии», которая является результатом чересчур долгого сохранения без изменений территориального распределения мест и границ избирательных округов. Более того, в рамках систем, тяготеющих к непропорциональному представительству, особенно в рамках мажоритарных (или плюралистических) избирательных систем не исключается возможность предвыборных махинаций, выражающихся в получении одной из партий преимуществ в результате искусственного изменения границ избирательных округов.

14. Границы избирательных округов могут также устанавливаться на основе географических критериев и административных или даже исторических границ, которые нередко определяются географией.

15. Максимально допустимое отклонение от принятого критерия распределения зависит от конкретной ситуации, однако, как правило, не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не должно превышать 15 процентов, если речь не идет о действительно исключительных обстоятельствах (когда административная единица с низкой численностью населения имеет такое же значение, как и другие, и должна иметь по крайней мере одного представителя в нижней палате или когда она является местом компактного проживания конкретного национального меньшинства)[18].

16. Во избежание пассивной избирательной геометрии следует по крайней мере раз в десять лет пересматривать распределение мест, желательно не в годы проведения выборов, что уменьшит опасность политических манипуляций[19].

17. В многомандатных избирательных округах избирательной геометрии можно легко избежать благодаря регулярному распределению мест среди избирательных округов в соответствии с выбранным критерием распределения. В этом случае избирательные округа должны соответствовать административным единицам, и перераспределение представляется нежелательным. В тех случаях, когда голосование проводится по одномандатному принципу, границы избирательных округов необходимо пересматривать после каждого перераспределения мест. Политические последствия установления или пересмотра границ избирательных округов весьма значительны, и поэтому чрезвычайно важно, чтобы этот процесс не производился в интересах одной из партий и не ущемлял интересы национальных меньшинств.

Страны с прочными демократическими устоями придерживаются самых разных подходов к этой проблеме и руководствуются самыми разными принципами. Новым демократиям следует взять на вооружение простые критерии и легкие в реализации процедуры. Наилучший выход видится в том, чтобы на первом этапе поручить решение этой проблемы комиссии, большинство членов которой были бы независимыми и в состав которой – желательно – входили бы географ, социолог, сбалансированное число представителей различных партий, а также, при необходимости, представители национальных меньшинств. После этого парламент

[18] См. CDL (98) 45, стр. 3; CDL (99) 51, стр. 8; CDL (2000) 2, стр.5; CDL-AD (2002) 9, параграф 22.

[19] CDL-AD (2002) 9, параграф 23.

мог бы на основании предложений комиссии принять решение, предусмотрев возможность подачи однократного обжалования.

2.3. Равенство возможностей

18. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы *равные возможности,* а государство следует призвать быть беспристрастным по отношению к ним и обеспечивать единообразное применение законодательства в отношении всех. Так, требование в отношении *нейтральности* касается *избирательной кампании* и *освещения хода выборов средствами массовой информации*, особенно государственными СМИ, а также *государственного финансирования* партий и кампаний. Это означает, что существует два возможных толкования равенства: «строгое» и «пропорциональное» равенство. «Строгое» равенство означает, что политические партии имеют равный статус независимо от их представленности в парламенте или поддержки электората. Этот критерий следует применять, когда речь идет об использовании государственных возможностей проведения избирательной кампании (например, расклеивание плакатов, почтовые и аналогичные услуги, демонстрации в общественных местах, предоставление общественных помещений для проведения массовых мероприятий). «Пропорциональное» равенство предполагает, что к политическим партиям подходят пропорционально количеству полученных ими голосов. Равенство возможностей (строгое и/или пропорциональное) применяется, в частности при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки. Некоторые формы поддержки могут предоставляться, с одной стороны, на принципах строгого равенства, а с другой – на принципах пропорционального равенства.

19. Основная идея заключается в том, чтобы основные политические силы имели возможность выражать свои мнения в крупнейших органах массовой информации страны и чтобы все политические силы имели право проводить свои митинги, в том числе на оживленных городских магистралях, распространять литературу и осуществлять свое право на расклеивание плакатов. Все эти права должны четко регламентироваться при должном соблюдении свободы слова, и любое несоблюдение этого права либо властями, либо участниками кампании должно соответствующим образом наказываться. Для исправления ситуации накануне выборов следует обеспечить право на оперативное обжалование. Известно, однако, что одним из наиболее распространенных недостатков при проведении выборов является необъективное освещение избирательной кампании и кандидатов в средствах массовой информации. Поэтому чрезвычайно важно составить в каждой стране перечень средств массовой информации и обеспечить достаточно сбалансированное предоставление кандидатам и партиям эфирного времени или рекламного пространства, в том числе на государственных радио- и телевизионных каналах.

20. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов мини-

мального доступа к частным аудиовизуальным СМИ для проведения своей избирательной кампании и агитации.

21. Вопрос о финансировании, в частности, о необходимости обеспечения транспарентности финансирования, будет рассмотрен ниже[20]. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

2.4. Равенство и национальные меньшинства

22. В соответствии с принципами международного права избирательное законодательство должно гарантировать равенство для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, что предполагает запрещение любой дискриминации в отношении них[21]. В частности, национальные меньшинства должны иметь возможность создавать политические партии[22]. Нормы, определяющие границы округов и процентного порога, не должны создавать препятствий для вхождения лиц, принадлежащих к меньшинствам, в избираемый орган.

23. Некоторые меры, принимаемые для обеспечения минимальной представленности меньшинств либо путем резервирования за ними определенной доли мест[23], либо посредством исключений из обычных правил распределения мест (например, неприменения процентного порога к партиям, представляющим национальные меньшинства[24]), не нарушают принцип равенства. Можно также предусмотреть, чтобы граждане, принадлежащие к национальным меньшинствам, имели право голосовать как за общий список, так и за список национальных меньшинств. При этом ни от кандидатов, ни от избирателей нельзя требовать указания принадлежности к тому или иному национальному меньшинству[25] [26].

2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин

24. При наличии специальной конституционной основы[27] могут приниматься соответствующие нормы с тем, чтобы в определенной степени сбалансировать представленность или даже обеспечить паритет мужчин и женщин в избираемых органах. В отсутствие такой конституциональной основы подобные положения могут быть признаны противоречащими принципу равенства и свободы объединения.

25. Кроме того, сфера применения этих норм зависит от избирательной системы. В системе с фиксированными партийными списками равенство обеспе-

---

[20] См. главу II.3.5 ниже .

[21] Статья 4.1 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ETS 157).

[22] В отношении запретов на создание политических партий и аналогичных мер см. CDLINF(2000) 1.

[23] Как это происходит в Словении и Хорватии.

[24] Как это происходит в Германии и Польше. Румынское законодательство предусматривает представленность организаций национальных меньшинств даже в том случае, если число полученных ими голосов составляет (всего) 5 процентов от среднего числа фактически поданных голосов, необходимых для избрания депутата нижней палаты национального парламента.

[25] Статья 3 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ETS 157).

[26] В отношении аконодательства относительно выборов и национальных меньшинств см. CDL-INF (2000) 4.

[27] См. статью 3.2 Конституции Франции; см. решение от 18 декабря 1982 года, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, стр. 66 ff.

чивается в том случае, если число проходящих по партийным спискам мужчин и женщин одинаково. Однако при возможности преференциального или перекрестного голосования избиратели отнюдь не обязательно будут выбирать по равному числу представителей обоих полов, что может привести к диспропорциям в составе избираемого органа.

3. Свободное голосование

26. Свободное голосование включает два различных аспекта: свободное формирование избирателем своего мнения и свободное выражение этого мнения, т.е. свободная процедура голосования и точная оценка результатов.

3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

a. *Свобода избирателей формировать свое мнение* отчасти пересекается с равенством возможностей. Для этого требуется, чтобы государство,– и в целом органы власти,– соблюдало свою обязанность быть беспристрастным, особенно в том, что касается использования средств массовой информации, использования средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов.

b. На государственные органы власти возложены также некоторые позитивные обязательства. Они должны обеспечивать участие в выборах кандидатов, выдвинутых в соответствии с законом. Выдвижение конкретных кандидатов может быть запрещено лишь в исключительных обстоятельствах, когда этого требуют более значительные общественные интересы. Государственные власти должны также давать избирателям возможность ознакомиться с партийными списками и кандидатами, участвующими в выборах, в частности посредством надлежащего размещения средств наглядной агитации. Указанная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств, по крайней мере там, где они составляют определенную часть населения.

Свободному формированию мнений избирателей могут также препятствовать действия *физических лиц*, пытающихся, например, подкупить избирателей: такую практику государство обязано предотвращать и эффективно пресекать.

c. Для обеспечения эффективного применения норм, касающихся свободного формирования избирателями своего мнения, любое нарушение вышеуказанных норм должно быть наказуемо.

3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах

3.2.1. Общие положения

27. *Свободное волеизъявление* в первую очередь требует строгого соблюдения процедуры голосования. На практике избиратели должны иметь возможность отдать свои голоса за зарегистрированные списки или кандидатов, т.е. они должны получить бюллетени для голосования с их именами и иметь возможность опустить эти бюллетени в ящик для голосования. Государство обязано предоставить необходимое помещение для голосования. Избиратели должны быть защищены

от угроз или ограничений, которые могли бы помешать им отдать свой голос или отдать его в соответствии со своими пожеланиями, от кого бы ни исходили эти угрозы: от властей или от физических лиц; государство обязано предотвращать и пресекать такого рода действия.

28. Кроме того, избиратель имеет право на точную оценку результатов голосования; государство обязано пресекать любые нарушения в ходе выборов.

3.2.2. Процедуры голосования

29. Процедуры голосования играют важнейшую роль в избирательном процессе в целом, поскольку именно в ходе голосования наиболее высока вероятность нарушений.

30. В некоторых странах практическая реализация демократических норм требует радикального изменения отношения к ним, чему должны активно способствовать власти. В этом плане должны быть приняты определенные меры по противодействию традициям и обычаям, которые негативно влияют на выборы. В основном эти нарушения, такие, в частности, как «семейное голосование»[28], происходят в процессе голосования.

31. Все эти наблюдения приводят нас к следующему заключению: *процедура голосования должна оставаться простой. Поэтому рекомендуется обеспечить соблюдение изложенных ниже критериев.*

32. Формирование состава сотрудников избирательных участков исходя из принципа сбалансированного представительства различных политических сил затрудняет совершение нарушений, а об объективности голосования следует судить по двум основным критериям: числу проголосовавших избирателей в сравнении с числом избирательных бюллетеней в ящике для голосования. Число избирателей можно установить по числу подписей в списке избирателей. Однако человеческая натура такова (даже если не говорить о преднамеренных нарушениях), что добиться полного совпадения этих двух показателей весьма сложно, а любые дополнительные меры контроля, такие, как нумерация корешков избирательных бюллетеней или сопоставление общего числа избирательных бюллетеней в ящике для голосования с учетом аннулированных и неиспользованных бюллетеней с числом избирательных бюллетеней, выданных данному избирательному участку, может дать определенное представление о реальной ситуации. Однако не следует питать иллюзий по поводу того, что результаты этих различных подсчетов точно совпадут. Опасность увеличения числа подсчетов заключается в том, что расхождения при подсчетах, а в конечном итоге и настоящие нарушения, не будут восприниматься серьезно. Лучше жестко контролировать два показателя, чем кое-как – и, соответственно, неэффективно – контролировать большое число переменных.

33. Все неиспользованные бюллетени для голосования должны оставаться на избирательном участке, а не передаваться для хранения в других помещениях. С момента открытия избирательного участка приготовленные бюллетени для голосования должны находиться на виду: например, на столе у одного из руководи-

[28] См. ниже раздел I.4.

телей участка. Нельзя допускать, чтобы помимо этого бюллетени находились в ящиках или других местах.

34. Заверение избирательных бюллетеней подписью и печатью не должно производиться в момент, когда бюллетень выдается избирателю, поскольку подпись и печать можно нанести таким образом, что это позволит при подсчете голосов идентифицировать избирателя, что было бы нарушением тайны голосования.

35. Избиратель должен получить свой избирательный бюллетень, после чего никто другой не должен к нему прикасаться.

36. Важно, чтобы в число сотрудников избирательного участка входили представители разных партий и чтобы на участке присутствовали назначенные кандидатами наблюдатели.

37. Избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке; однако при определенных условиях допускаются и другие указанные ниже формы голосования.

3.2.2.1 Голосование по почте и, при определенных обстоятельствах, по доверенности

38. Голосование по почте и голосование по доверенности допускается на Западе повсеместно, однако конкретные условия такого голосования существенно различаются. Так, голосование по почте может быть весьма распространено в одной стране и запрещено в другой из-за опасения нарушений. Такое голосование должно допускаться лишь в том случае, если почтовая служба является безопасной – т.е. защищенной от умышленного вмешательства – и надежной в том смысле, что она функционирует должным образом. Голосование по доверенности допускается лишь при условии соблюдения очень жестких правил, опять же с целью предотвращения нарушений; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено.

39. Ни одну из этих форм голосования не следует широко поощрять, если трудности, присущие этой форме голосования, включая более высокий риск «семейного» голосования, усугубляются к тому же некачественной работой почтовой службы. Однако с учетом определенных мер предосторожности голосование по почте может использоваться для того, чтобы дать возможность больным, находящимся на стационарном лечении в больницах, лицам, находящимся в местах заключения, лицам с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей, принять участие в голосовании в той мере, в какой отсутствует риск нарушений или запугивания. Это избавит от необходимости в переносной урне, использование которой зачастую сопряжено с проблемами и опасностью подтасовок. Голосование по почте должно осуществляться в соответствии со специальной процедурой за несколько дней до выборов.

40. Использование *переносных ящиков для голосования* нежелательно, поскольку сопряжено с серьезной опасностью подтасовок. Тем не менее, если они все же используются, следует установить жесткие условия с целью недопущения нарушений, включая направление вместе с ящиком нескольких членов участковой избирательной комиссии, представляющих различные политические объединения.

3.2.2.2 Голосование военнослужащих

41. В тех случаях, когда военнослужащие не могут прибыть домой в день голосования, желательно зарегистрировать их на избирательных участках вблизи мест дислокации. Паспортные данные соответствующих военнослужащих направляются местным командованием муниципальным властям, которые затем включают их имена в список избирателей. Единственным исключением из этого правила является ситуация, когда казармы располагаются слишком далеко от ближайшего избирательного участка. В военных частях для надзора в течение периода, предшествующего выборам, следует создать специальные комиссии с целью недопущения того, чтобы вышестоящие офицеры навязывали или приказывали подчиненным сделать определенный политический выбор.

3.2.2.3 Механические и электронные системы голосования

42. Некоторые страны уже используют механические или электронные системы голосования или готовятся к их внедрению. Преимущество этих методов становится очевидным в случае одновременного проведения нескольких выборов, хотя при этом приходится принимать определенные меры предосторожности, с тем чтобы минимизировать опасность нарушений, например посредством предоставления избирателю возможности сразу же после голосования проверить, как был зарегистрирован его голос. Очевидно, что при этой форме голосования очень важно обеспечить составление бюллетеней таким образом, чтобы избежать путаницы. Для облегчения проверки и пересчета голосов в случае обжалования можно также предусмотреть, чтобы машина могла впечатывать выбор, сделанный избирателем, в избирательный бюллетень; эти бюллетени затем помещаются в опечатываемый контейнер, исключающий доступ к ним. Какие бы средства не использовались, должна обеспечиваться конфиденциальность голосования.

43. Электронные методы голосования должны быть безопасны и надежны. Они считаются безопасными, если система может противостоять попытке сознательного взлома; они считаются надежными, если могут функционировать самостоятельно, независимо от любых сбоев в аппаратных средствах и программном обеспечении. Кроме того, избиратель должен иметь возможность получить подтверждение того, что он проголосовал, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования.

44. Кроме того, следует обеспечить транспарентность системы в том смысле, что должна быть предусмотрена возможность проверки ее надлежащего функционирования.

3.2.2.4 Подсчет голосов

45. Подсчет голосов рекомендуется производить непосредственно на избирательных участках, а не в специальных центрах. Сотрудники избирательных участков вполне способны справиться с этой задачей; при этом отпадает необходимость в транспортировке ящиков для голосования и сопроводительных документов, что уменьшает опасность подмены.

46. Подсчет голосов должен проводиться транспарентно. Допускается присутствие при подсчете голосов зарегистрированных на этом избирательном участке избирателей; должно быть также разрешено присутствовать национальным или международным наблюдателям. Эти лица должны иметь возможность присутствовать при любых обстоятельствах. Должно быть составлено достаточное количество копий протоколов для распространения, с тем чтобы все вышеупомянутые лица имели возможность получить копию. Одна копия немедленно вывешивается на доске объявлений, еще одна копия остается на избирательном участке, а третья копия направляется в комиссию или в вышестоящую инстанцию.

47. В соответствующих нормативных документах следует предусмотреть определенные практические меры предосторожности в отношении используемых принадлежностей. Так, протоколы должны составляться не карандашом, а шариковой ручкой, поскольку текст, написанные карандашом, может быть стерт.

48. На практике оказывается, что время, необходимое для подсчета голосов, зависит от эффективности работы председателя участковой избирательной комиссии. Это время может варьироваться весьма существенно, поэтому в законодательстве или в нормативных документах, содержащихся в учебном пособии для сотрудников избирательных участков, следует предусмотреть простую, проверенную и апробированную процедуру.

49. Лучше избегать ситуации, когда слишком большое число бюллетеней признается недействительными или испорченными. В случае сомнений следует попытаться установить намерение избирателя.

3.2.2.5. Передача результатов

50. Существуют два вида результатов: предварительные и окончательные (до того, как будут исчерпаны все возможности обжалования). Средства массовой информации – да и, впрочем, все население – с нетерпением ожидают первых предварительных результатов. Скорость передачи этих результатов зависит от существующей в стране системы связи. Результаты с избирательных участков могут быть переданы в окружную комиссию (например) председателем участковой комиссии в сопровождении двух других членов участковой комиссии, представляющих оппозиционные партии, а в некоторых случаях и под надзором представителей правоохранительных органов, которые будут нести протоколы, ящик для голосования и т.д.

51. Как бы тщательно ни проводились голосование и подсчет голосов, передача результатов – это важнейшая операция, значение которой зачастую недооценивается; поэтому передачу результатов следует производить открыто. Передача данных из избирательного округа региональным органам и в центральную избирательную комиссию – или другим компетентным вышестоящим органам – может осуществляться по факсимильной связи. В этом случае протоколы сканируются, а результаты по мере поступления сразу же вывешиваются для всеобщего обозрения. Для распространения информации о результатах может быть использовано телевидение, но и здесь излишняя транспарентность может оказаться опасной, если население не готово к такому поэтапному представлению

информации. Дело в том, что первые результаты обычно поступают из городов, жители которых, как правило, голосуют не так, как население сельской местности. Поэтому очень важно разъяснить населению, что окончательные результаты могут существенно отличаться от предварительных или даже оказаться совершенно противоположными. И речь не идет здесь о какой-либо подтасовке.

4. Тайное голосование

52. Тайна голосования является одним из аспектов свободного голосования, а ее цель заключается в том, чтобы защитить избирателей от давления, которое может на них оказываться, если другие лица узнают о том, как они проголосовали. Вся процедура должна быть тайной, особенно опускание бюллетеней и подсчет голосов. Избиратели имеют на это право, однако они и сами должны соблюдать тайну голосования, а несоблюдение должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известным другим лицам[29].

53. Голосование должно быть личным. Семейное голосование, при котором один из членов семьи может проследить за тем, как голосуют другие члены его семьи, представляет собой нарушение тайны голосования; семейное голосование представляет собой весьма распространенное нарушение избирательного законодательства. Также должны быть запрещены любые другие формы контроля одного избирателя за другим. Голосование по доверенности, которое осуществляется в соответствии со строгими требованиями, – это отдельный вопрос[30].

54. Кроме того, не допускается публикация списков проголосовавших избирателей, поскольку отказ от голосования может свидетельствовать о политическом выборе.

55. Нарушение тайны голосования должно наказываться так же, как и любые другие нарушения свободного волеизъявления.

5. Прямое голосование

56. Прямые выборы в одну из палат национального парламента населением представляют собой один из элементов общеевропейского конституционного наследия. В тех случаях, когда существует вторая палата парламента, выборы в нее могут проводиться по особым правилам. Выборы в органы законодательной власти, такие, как парламенты федеративных государств[31], в соответствии со статьей 3 Дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека должны осуществляться посредством прямых выборов. Да и органы местного самоуправления, которые являются важнейшим элементом демократии, невозможно представить без местных выборных органов[32]. В данном случае понятие «мест-

---

[29] CDL (2000) 2, стр. 9.

[30] См. выше главу I.3.2.2.1.

[31] См. hешение ЕКПЧ № 9267/81 по делу «Матье-Моэн и Клерфаи против Бельгии», 2 марта 1997 г., Series A No. 113, стр. 23; решение ЕКПЧ № 27311/95 по делу «Тимке против Германии», DR 82, стр. 15; дело № 7008/75, 12.07.76, «X против Австрии», DR 6, стр. 120.

[32] Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления (ETS 122).

ные собрания» включает все органы самоуправления на территории страны[33]. С другой стороны, хотя во многих странах президент республики избирается в ходе прямых выборов, в каждом отдельном государстве этот вопрос определяется в конституции.

6. Периодичность выборов

57. И Международный пакт о гражданских и политических правах[34], и Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека[35] предусматривают, что выборы должны проводиться периодически. Общие выборы, как правило, проводятся с периодичностью в 4–5 лет, хотя президентские выборы могут проводиться с меньшей периодичностью, но не реже чем раз в 7 лет.

II. Условия реализации принципов

58. Основополагающие принципы европейских избирательных систем могут быть гарантированы лишь при соблюдении определенных *общих условий*.

- Первым общим условием является *соблюдение основных прав человека*, и в частности свободы слова, собрания и объединения, без которых невозможна подлинная демократия;
- во-вторых, избирательное законодательство должно быть достаточно стабильным и защищенным от партийно-политических манипуляций;
- и, наконец, что самое главное, должен быть представлен ряд процессуальных гарантий, особенно в том, что касается организации выборов.

59. Кроме того, выборы проводятся не в вакууме, а в условиях конкретной избирательной системы и определенной политической системы. В заключительной части второго раздела приводится ряд замечаний по этому вопросу, в частности о взаимосвязи между избирательными и партийными системами.

1. Соблюдение основных прав

60. Проведение демократических выборов и, следовательно, само существование демократии невозможны без соблюдения *прав человека,* особенно свободы слова и печати и свободы собрания и объединения в политических целях, включая создание политических партий. Уважение этих свобод является жизненно важным, особенно в ходе избирательных кампаний. Ограничения в отношении этих основных прав должны соответствовать Европейской конвенции о правах человека и в целом требованию о том, что они должны быть основаны на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.

61. Известно, что во многих странах законом предусмотрены ограничения *свободы слова.* При ограничительном толковании это вполне допустимо, однако может привести к злоупотреблениям в странах, где отсутствуют либеральные де-

[33] Статья 13 Европейской хартии местного самоуправления.
[34] Статья 25 b Европейской хартии местного самоуправления.
[35] Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления.

мократические традиции. Теоретически они призваны не допускать «злоупотреблений» свободой слова, например, «очернения» кандидатов и государственных органов, или даже защищать конституционную систему. На деле же это может привести к цензуре любых заявлений, которые носят критический по отношению к властям характер или призывают к конституционным изменениям, хотя это-то и составляет саму сущность демократической дискуссии. Так, если закон о выборах запрещает оскорбительные или клеветнические высказывания в отношении должностных лиц или других кандидатов в предвыборных документах, признает нарушением распространение информации, порочащей кандидатов, или возлагает на самих кандидатов ответственность за определенные нарушения, совершенные их сторонниками, то этот закон будет признан нарушающим европейские стандарты. Требования представлять в избирательные комиссии материалы, которые предполагается использовать в ходе избирательной кампании, с указанием организации, которая заказала и изготовила их, количества копий и даты публикации представляют собой неприемлемую форму цензуры, особенно если избирательным комиссиям предписывается принимать меры против незаконных или неточных публикаций. Это особенно актуально в тех случаях, когда нормы, запрещающие ненадлежащее использование средств массовой информации в ходе избирательных кампаний, сформулированы довольно расплывчато.

62. Еще одним важным основополагающим правом в демократическом обществе является свобода передвижения по стране, а также право граждан в любой момент вернуться в свою страну.

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства

63. Стабильность избирательного законодательства имеет важнейшее значение для укрепления авторитета избирательного процесса, который сам по себе жизненно важен для укрепления демократии[36]. Частое изменение норм – особенно сложных – может вводить избирателя в заблуждение. Прежде всего, это приводит к тому, что избиратели – обоснованно или необоснованно – делают вывод, что избирательный закон является лишь инструментом в руках власть имущих и что их собственный голос мало влияет на результаты выборов.

64. Однако, на практике следует защищать не столько стабильность базовых принципов (их, собственно, никто особенно и не оспаривает), сколько стабильность некоторых конкретных норм избирательного законодательства, особенно тех, которые регулируют саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных участков. Зачастую – обоснованно или необоснованно – считается, что эти три элемента оказывают решающее влияние на результаты выборов, поэтому необходимо избегать не только манипулирования в интересах партии, находящейся у власти, но и даже намека на такое манипулирование.

[36] По вопросу важности доверия избирательному процессу см., например, CDL (99) 67 стр. 11; по вопросу о необходимости стабильности законодательства см. CDL (99) 41, стр. 1.

65. Проблема заключается не в том, что нельзя изменять систему голосования, ибо всегда есть возможность сделать ее более совершенной, а в том, что нельзя делать это часто и накануне (менее чем за год до выборов). Даже когда не ставится цель сознательного манипулирования, создается впечатление, что изменения продиктованы непосредственными политическими интересами партии властей.

66. Один из способов не допустить манипулирования заключается в том, чтобы определить в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон, наиболее принципиальные элементы (сама избирательная система, членский состав избирательных комиссий, границы избирательных округов или порядок их определения). Еще одно – более гибкое – решение заключается в том, чтобы указать в конституции, что в случае внесения изменений в закон о выборах на следующих выборах будет применяться прежняя система, по крайней мере, если эти выборы состоятся в течение следующего года, а новая система вступит в силу уже после этого.

67. В остальном закон о выборах должен, как правило, иметь статус обычного закона. Правоприменительные нормы, особенно нормы, регулирующие технические и детальные вопросы, могут при этом быть оформлены в виде подзаконных актов.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация выборов беспристрастным органом

68. Лишь транспарентность, беспристрастность и независимость от политически мотивированного манипулирования обеспечат надлежащее управление избирательным процессом от начала предвыборной кампании до окончания обработки результатов.

69. В государствах, где административные органы традиционно независимы от политических властей, государственная служба применяет избирательное законодательство, не подвергаясь политическому давлению. Поэтому считается нормальным и приемлемым, когда выборы организуются административными органами под надзором министерства внутренних дел.

70. Однако, в государствах, не обладающих большим опытом организации плюралистических выборов, слишком велика опасность того, что власти будут пытаться заставлять административные органы действовать по своему усмотрению. Это касается как центрального правительства, так и местных властей, причем даже в тех случаях, когда последние контролируются национальной оппозицией.

71. Именно поэтому для обеспечения надлежащего проведения выборов или, по крайней мере, устранения серьезных подозрений в нарушениях на всех уровнях – от общенационального до уровня избирательного участка – должны создаваться *независимые, беспристрастные избирательные комиссии.*

72. В отчетах Бюро Парламентской Ассамблеи Совета Европы о проведении наблюдения на выборах в ряде государств-членов были отмечены следующие не-

достатки, касающиеся избирательных комиссий: отсутствие транспарентности в деятельности центральной избирательной комиссии, разночтения в толковании процедуры подсчета; политическая поляризация избирательных органов, конфликты при назначении членов центральной избирательной комиссии, назначение членов комиссии государственным органом, преобладание представителей правящей партии в избирательных органах.

73. *В любом случае центральная избирательная комиссия* должна быть *постоянно действующим* органом, представляя собой административную структуру, осуществляющую связь с местными органами власти и другими нижестоящими комиссиями, например по вопросу составления и обновления списков избирателей.

74. Состав центральной избирательной комиссии может стать предметом серьезного обсуждения и превратиться в ключевой политический вопрос при разработке закона о выборах. Соблюдение приведенных ниже рекомендаций должно в максимальной степени способствовать обеспечению беспристрастности и компетентности комиссии.

75. Как правило, в состав Комиссии должны входить:

– судья или юрист: в тех случаях, когда выборы проводятся под управлением судебного органа, его независимость должна быть обеспечена с помощью транспарентных процедур. Назначенные судами лица не должны находиться в подчинении кандидатов;

– представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов. Политические партии должны быть равно представлены в центральной избирательной комиссии, причем понятие «равно» может толковаться либо строго, либо пропорционально, т.е. с учетом или без учета результатов, полученных этими партиями на предыдущих выборах[37]. Кроме того, представители партий должны хорошо разбираться в вопросах, связанных с проведением выборов, и не иметь права заниматься агитацией.

76. Кроме того, в состав избирательной комиссии могут входить:

– представители национальных меньшинств; их присутствие является желательным, если данное национальное меньшинство достаточно существенно представлено на соответствующей территории;

– представитель министерства внутренних дел. Однако по причинам, связанным с историей той или иной страны, участие в комиссии представителя министерства внутренних дел не всегда может оказаться целесообразным. Представители Парламентской Ассамблеи, участвовавшие в миссиях по наблюдению за выборами, неоднократно высказывали озабоченность в связи с тем, что функции полноценной многопартийной избирательной комиссии возлагались на учреждение, подчиненное исполнительной власти. Вместе с тем сотрудничество между центральной избирательной комиссией и министерством внутренних дел возможно уже хотя бы по конкретным практическим соображениям, например, для перевозки и хранения избирательных бюллетеней и другого оборудования. В

[37] См. выше главу I.2.3.

остальном исполнительная власть не должна иметь возможности влиять на членский состав избирательных комиссий[38].

77. В целом же органы, назначающие членов избирательной комиссии, не должны иметь возможность свободно отзывать их, поскольку это порождает сомнения в их независимости. Отзыв по собственному усмотрению недопустим, однако отзыв по дисциплинарным причинам вполне возможен при условии, что основания для этого четко и ограничительно изложены в законе (так, абстрактных формулировок типа «действия, дискредитирующие комиссию», явно недостаточно).

78. В странах с давними демократическими традициями, где нет избирательных комиссий, однако существует другой беспристрастный орган, отвечающий за избирательные вопросы, политические партии должны иметь возможность наблюдать за работой этого органа.

79. Состав центральной избирательной комиссии, безусловно, важен, однако не более важен, чем порядок ее *работы*. Правила процедуры комиссии должны быть совершенно однозначными, поскольку председатели комиссии склонны давать членам комиссии возможность высказываться, чем последние начинают быстро злоупотреблять. Правила процедуры должны определять повестку дня и регламент выступлений, например, четверть часа для каждого члена комиссии; в противном случае бесконечные дискуссии могут увести комиссию от основной работы.

80. Существуют множество способов принятия решений. Представляется целесообразным, чтобы решения принимались квалифицированным (например, две трети) большинством голосов, с тем чтобы стимулировать дискуссию между большинством и, по крайней мере, одной из партий, находящихся в меньшинстве. Желательно принятие решений консенсусом.

81. Заседания центральной избирательной комиссии должны быть открытыми, в том числе и для представителей СМИ (еще одна причина для установления регламента выступлений). Все комнаты, где находятся компьютеры, линии телефонной связи, факсимильные аппараты, сканеры и т.д., должны быть открыты для осмотра.

82. Состав других избирательных комиссий, действующих на уровне регионов или округов, должен быть аналогичным составу центральной избирательной комиссии. Окружные комиссии играют важную роль в одномандатных системах, поскольку именно они определяют победителя в ходе всеобщих выборов. Региональные комиссии также играют важную роль в передаче результатов центральной избирательной комиссии.

83. Для организации выборов необходим персонал, обладающий специализированными навыками[39]. В состав центральной избирательной комиссии следует включать экспертов-юристов, политологов, математиков и других специалистов, хорошо владеющих вопросами проведения выборов. Отмечено несколько случаев, когда комиссии испытывали нехватку квалифицированного и подготовленного персонала.

---

[38] Ср. CDL-AD (2002) 7, параграфы 5,7 ff, 54.

[39] См. CDL (98) 10, стр. 5.

84. Члены избирательных комиссий должны пройти стандартную подготовку на всех уровнях выборной администрации. Такая подготовка должна быть организована и для членов комиссий, назначаемых политическими партиями.

85. Закон о выборах должен содержать статью, предписывающую властям (на всех уровнях) удовлетворять потребности и нужды избирательных комиссий. Сотрудники различных министерств и других органов государственного управления, мэрий и муниципалитетов могут направляться для оказания поддержки избирательным органам, в частности для выполнения функций административного или материально-технического обеспечения в связи с подготовкой и проведением выборов. Они могут, в частности, отвечать за подготовку и распространение списков избирателей, изготовление избирательных бюллетеней, ящиков для голосования, официальных печатей и других необходимых материалов, а также за определение условий хранения, распространения и за безопасность.

3.2. Наблюдение за выборами

86. Наблюдение за выборами играет важную роль, поскольку позволяет получить представление о том, насколько правильно проходил процесс выборов.

87. Существует три различных категории наблюдателей: национальные наблюдатели, являющиеся сторонниками той или иной партии или кандидата, национальные наблюдатели, не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата, и международные наблюдатели (не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата). На практике различия между первыми двумя категориями не всегда очевидны. Поэтому лучше сделать процедуру наблюдения максимально широкой как на национальном, так и на международном уровне.

88. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а предполагает контроль нарушений накануне выборов (например, ненадлежащее ведение списков избирателей, препятствия при регистрации кандидатов, случаи ограничения свободы слова и нарушения правил доступа к СМИ или государственному финансированию избирательных кампаний), во время выборов (например, проверка фактов давления на избирателей, множественного голосования, нарушений тайны голосования и т.д.) и после голосования (особенно при подсчете голосов и объявлении результатов). Особое внимание при наблюдении следует обращать на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

89. Международные наблюдатели играют исключительно важную роль в государствах, где еще не сложились традиции беспристрастной проверки законности выборов.

90. Как правило, как международные, так и национальные наблюдатели должны иметь возможность задавать вопросы любому из присутствующих, делать записи и информировать свою организацию, однако они должны воздерживаться от каких-либо комментариев.

91. В законе должны быть очень четко оговорены места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, с тем, чтобы их деятельности не чинились чрезмерные препятствия. Например, закон, разрешающий наблюдателям посещать

лишь места, где проходят выборы (или голосование), может необоснованно узко толковаться некоторыми избирательными участками[40].

3.3. Эффективная система обжалования

92. Если мы не хотим, чтобы положения закона о выборах были просто словами на бумаге, следует предусмотреть возможность свободного обжалования фактов несоблюдения закона о выборах в органе по рассмотрению заявлений об обжаловании. Это относится, в частности, к результатам выборов: отдельные граждане могут оспорить их на основании нарушения процедур голосования. Это также относится к решениям, принятым накануне выборов, особенно в связи с правом участвовать в голосовании, списками избирателей и участием в выборах, удостоверением кандидатов, соблюдением норм, регулирующих избирательные кампании, и доступом к СМИ и финансированию партий.

93. Существует два возможных решения:

– заявления об обжаловании могут направляться в обычные суды, в специальный суд или в конституционный суд;
– заявления об обжаловании могут направляться в избирательную комиссию. Этот вариант имеет целый ряд неоспоримых преимуществ, поскольку в состав комиссий входят высококвалифицированные специалисты, тогда как суды обладают меньшим опытом в вопросах, касающихся выборов. Однако в качестве меры предосторожности целесообразно установить в той или иной форме судебный надзор, сделав первой инстанцией для подачи заявлений об обжаловании комиссию более высокого уровня, а второй – компетентный суд.

94. Иногда предусматривается возможность подачи жалобы в парламент как в орган, который в состоянии вынести решение в связи со своими собственными выборами, однако это может привести к принятию политических решений. Такой порядок можно считать приемлемым в первую очередь там, где он уже существует в течение длительного времени, однако в этом случае следует предусмотреть возможность обжалования в суде.

95. Процедура обжалования должна быть максимально короткой, особенно в связи с решениями, принимаемыми накануне выборов. При этом следует избегать двух ловушек: во-первых, процедура обжалования не должна тормозить выборный процесс, а во-вторых, поскольку решения по заявлениям об обжаловании не могут служить основанием для переноса даты выборов, они должны приниматься не после, а до выборов. Решения по результатам выборов также должны приниматься достаточно оперативно, особенно в условиях напряженной политической ситуации. Это означает, что сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть очень короткими и что орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен принимать свое решение как можно более оперативно. Вместе с тем сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть достаточно длительными, чтобы можно было подать заявление, гарантировать осуществле-

[40] В отношении наблюдения за выборами см. «Пособие для наблюдателей на выборах», Совет Европы, 1996.

ние права на защиту и принять взвешенное решение. Сроки в три-пять дней для первой инстанции (в общей сложности для подачи заявлений об обжаловании и принятия решений) представляются вполне обоснованными для решений, принимаемых до выборов. Можно, однако, предусмотреть несколько больше времени для вынесения решений Верховным или Конституционным судом.

96. Кроме того, процедура должна быть простой, а избиратели должны иметь возможность воспользоваться специальным формуляром для подачи заявления об обжаловании[41]. Следует бороться с формализмом и избегать решений о неприемлемости обжалования, особенно в щекотливой политической ситуации.

97. Крайне важно также, чтобы процедура обжалования, особенно полномочия и функции различных участвующих в ней органов, были четко прописаны в законе, с тем, чтобы избежать любой позитивной или негативной коллизии прав. Ни обжалующая сторона, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании. Опасность того, что несколько органов по рассмотрению заявлений об обжаловании последовательно откажутся принимать решение, существенно возрастает в тех случаях, когда существует теоретическая возможность обращения с обжалованием либо в суды, либо в избирательную комиссию, или в тех случаях, когда полномочия различных судов, например, обычных судов и Конституционного суда, разграничены недостаточно четко.

Пример:

Центральная избирательная комиссия → Верховный суд
↑
Региональная комиссия → Апелляционный суд
↑
Окружная избирательная комиссия
↑
Участковая избирательная комиссия (в день выборов)

98. Споры, связанные со списками избирателей, которые могут находиться, например, в ведении местной администрации, подконтрольной избирательным комиссиям или действующей совместно с ними, могут рассматриваться судами первой инстанции.

99. Круг лиц, имеющих право на подачу заявления об обжаловании, должен быть максимально широким. Любой избиратель данного округа и любой участвующий в выборах кандидат должен иметь право на подачу заявления об обжаловании. При этом представляется целесообразным установить требования в отношении минимального числа избирателей для обжалования результатов выборов.

100. Процедура обжалования должна носить судебный характер в том смысле, что необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.

[41] CDL (98) 45, стр. 11.

101. Важное значение имеют *полномочия* органов по рассмотрению заявлений об обжаловании. Они должны быть уполномочены аннулировать выборы, если нарушения могли повлиять на их результаты, т.е. на распределение мест. Это общий принцип, однако, следует оставлять возможность для его корректировки, т.е. не обязательно аннулировать результаты по всей стране или округу: вполне возможно аннулировать результаты лишь на каком-то одном избирательном участке. Это позволяет избежать двух крайностей: аннулирования выборов в целом в ситуации, когда нарушения повлияли лишь на небольшую территорию, и отказа от аннулирования под предлогом, что территория, на которой сказались нарушения, была слишком небольшой. На территориях, где результаты были аннулированы, выборы должны быть проведены повторно.

102. В тех случаях, где в качестве органов по рассмотрению заявлений об обжаловании выступают комиссии более высокого уровня, они должны иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

103. Ряд вопросов заслуживает дальнейшей проработки.

3.4. Организация и порядок работы избирательных участков

104. Качество систем голосования и подсчета голосов, а также надлежащее соблюдение избирательных процедур зависит от того, как организованы и функционируют избирательные участки. В сообщениях Бюро Ассамблеи о наблюдении за выборами в различных странах говорится о ряде нарушений организационно-технического характера. Например, отмечались существенные различия между избирательными участками в различных регионах одного и того же государства.

105. Направляемые Ассамблеей миссии по наблюдению за выборами отмечали также несколько случаев технических нарушений, таких, как неправильно напечатанные или проштемпелеванные или чересчур сложные бюллетени, не опечатанные ящики для голосования, не отвечающие нормам бюллетени или ящики, неправильное использование ящиков для голосования, неадекватные средства установления личности избирателей и отсутствие местных наблюдателей.

106. Все эти нарушения и недостатки в сочетании с агитационной деятельностью, проводимой политическими партиями внутри избирательных участков, а также препятствия, чинимые полицией, могут серьезно исказить процесс голосования и тем самым поставить под угрозу подлинность и действительность его результатов.

3.5. Финансирование

107. Регулирование вопросов, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний, также является важным фактором, определяющим правильность выборного процесса.

108. Во-первых, финансирование должно быть *транспарентным;* ибо транспарентность важна независимо от уровня политического или экономического развития той или иной страны.

109. Транспарентность обеспечивается на двух уровнях. Во-первых, это касается средств, выделяемых для проведения кампании: подробная информация о

расходовании этих средств должна тщательно отражаться в специальном плане счетов. В случае существенных отклонений от нормы или превышения установленных законом максимальных расходов выборы должны признаваться недействительными. Во-вторых, транспарентность обеспечивается на уровне мониторинга финансового положения выборных представителей до их вступления в должность и после окончания срока их полномочий. Комиссия, отвечающая за вопросы финансовой транспарентности, официально принимает у избранных представителей декларации об их финансовом положении. Эти декларации носят конфиденциальный характер, однако при необходимости данные могут быть направлены в прокуратуру.

110. В унитарных государствах любые расходы, понесенные местными органами власти в связи с проведением общенациональных выборов, оплатой труда членов избирательных комиссий, изготовлением бюллетеней для голосования и т.д., обычно покрываются государством.

111. Не следует забывать, что *государственное финансирование* партий или кампаний осуществляется в соответствии с принципом равенства возможностей («строгого» или «пропорционального» равенства)[42]. Все партии, представленные в парламенте, в любом случае должны иметь право на государственное финансирование. Однако для обеспечения равенства возможностей для всех различных политических сил государственное финансирование может также предоставляться политическим образованиям, которые представляют значительную часть электората и выдвигают кандидатов на выборах. Финансирование политических партий из государственных фондов должно сопровождаться контролем партийных счетов со стороны специальных государственных органов (например, Счетной палаты). Государство должно поощрять политику финансовой открытости со стороны политических партий, получающих государственное финансирование[43].

3.6. Безопасность

112. Все законы о выборах должны предусматривать вмешательство сил правопорядка в случае волнений. В этом случае право вызывать полицию должен иметь исключительно председатель участковой избирательной комиссии (или его/ее представитель). Важно избегать предоставления такого права всем членам участковой избирательной комиссии, поскольку в такой ситуации следует не открывать дискуссию, а принять единоличное решение.

113. В некоторых государствах представители полиции традиционно присутствуют на избирательных участках, что, по мнению наблюдателей, совсем не обязательно становится причиной волнений или оказывает запугивающее воздействие на избирателей. Следует иметь в виду, что присутствие полиции на избирательных участках до сих пор предусмотрено в законах о выборах некоторых западных государств, хотя со временем эта практика изменилась.

---

[42] См. раздел I.2.3 выше.

[43] Более подробная информация по вопросу о финансировании политических партий приводится в документе CDL-INF (2001) 8.

Заключение

114. Соблюдение пяти основополагающих принципов общеевропейского опыта в области выборов (всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование) является важнейшим элементом демократии. Оно допускает разнообразные формы демократического волеизъявления, однако, в установленных пределах. Эти пределы обусловлены, в первую очередь, толкованием указанных принципов; в настоящем документе изложены минимальные нормы, которые должны выполняться для обеспечения соблюдения принципов. Во-вторых, недостаточно, чтобы закон о выборах (в узком смысле) включал нормы, отвечающие европейским принципам в области выборов: последние должны выступать как единый комплекс, а также необходимы гарантии того, чтобы избирательный процесс пользовался доверием. Прежде всего, должно быть обеспечено уважение основных свобод, а также стабильность норм должна быть такой, чтобы исключить любые подозрения в манипулировании. И, наконец, процессуальная база должна обеспечивать эффективную реализацию установленных норм.

СТАБИЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Интерпретирующая декларация, утверждённая на 15-м заседании Совета по демократическим выборам *(Венеция, 15 декабря 2005 года)* и на 65-й пленарной сессии Венецианской комиссии *(Венеция, 16–17 декабря 2005 года)*

CDL-AD(2005)043

I. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002) 023rev, пункт II.2.b) предусматривается, что: «Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон».

II. Венецианская комиссия толкует данный текст следующим образом:

1. Принцип, согласно которому основополагающие элементы закона о выборах не должны пересматриваться менее чем за год до проведения выборов, не является главенствующим по отношению к другим принципам Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

2. Поэтому на него нельзя ссылаться для сохранения ситуации, противоречащей стандартам европейского наследия в сфере выборов, или при создании препятствий в отношении выполнения рекомендаций со стороны международных организаций.

3. Этот принцип касается только основополагающих норм избирательного права, когда они изложены в обычном законе.

4. К основополагающим нормам относятся, в частности:
   - сама система выборов, то есть нормы, касающиеся трансформации голосов в места в выборных органах;
   - нормы, относящиеся к составу избирательных комиссий или другого органа, которому поручена организация выборов;
   - определение границ избирательных округов и правила распределения мест в выборных органах между избирательными округами.

5. В целом любая реформа закона о выборах, намереваемую применить при проведении определенных выборах, должна быть проведена достаточно заблаговременно, для того чтобы быть действительно применимой.

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В ВЫБОРАХ – ИНТЕРПРЕТИРУЮЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

утверждена на 15-м заседании Совета по демократическим выборам
(Венеция, 15 декабря 2005 года)
и на 65-й пленарной сессии Венецианской комиссии
(Венеция, 16–17 декабря 2005 года)
CDL-AD(2006)020

В пункте I.2.5 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается следующее:

«Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции».

Нижеследующее дополняет данный принцип:

а. Соблюдение принципа паритетности может привести к признанию следующего:

1. Выборы на основании системы списков.
   – Обязательство обеспечивать состав списков кандидатов, включающих на альтернативной основе мужчин и женщин.
   – Отказ в регистрации списков, в которых не соблюдается такой альтернативный состав.
2. Выборы в одномандатных избирательных округах.
   – Обязательство обеспечивать сбалансированное соотношение между женщинами и мужчинами среди кандидатов от одной партии.
   – Санкции в случае несоблюдения данного обязательства.

б. Голосование должно быть индивидуальным и тайным, что исключает любую форму «семейного голосования», совершаемого либо в форме группового голосования (когда член семьи [мужчина] сопровождает одну или более родственниц [женщин] в кабинку для голосования), либо в форме открытого голосования (когда семейная группа голосует совместно открыто) или в форме голосования по доверенности (когда член семьи [мужчина] собирает бюллетени для голосования, принадлежащие одной или более родственницам [женщин] и заполняет эти бюллетени так, как это ему представляется целесообразным).

I.2. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

ДОКЛАД О ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

на основе комментариев
г-на Мануэля Гонсалеса ОРОПЕСА *(заместитель члена, Мексика)*,
г-на Йохана ХИРШФЕЛЬДА *(заместитель члена, Швеция)*,
г-на Оливера КАСКА *(член, Эстония)*,
г-на Сергея КАЛЬЧЕНКО *(эксперт, Украина)*

CDL-AD(2013)033

I. Определение и круг вопросов

A. Круг вопросов

1. После более чем двадцати лет наблюдения за выборами в Европе и более чем десяти лет юридической помощи государствам-членам Совета Европы, отмечались многочисленные улучшения в отношении избирательного законодательства и практики его применения. Эти улучшения материализовались благодаря политической воле и довольно успешной реализации международных рекомендаций в избирательной правовой базе. Тем не менее, практическая реализация избирательного законодательства и законов, связанных с политическими партиями (в том числе финансирование политических партий и избирательных процессов) остается несколько проблематичной. Проведение выборов в соответствии с принципом верховенства закона включает в себя отлаживание механизма, который бы обеспечивал уважение демократических принципов, гарантии равных условий в осуществлении права избирать и быть избранным, развитие политической культуры, а также прозрачность в осуществлении прав и обязанностей избирательных субъектов, предотвращая таким образом любые злоупотребления. Одним из самых значительных структурных противоречий, регулярно появляющихся в отчетах миссий по наблюдению за выборами в большинстве стран, является злоупотребление административным ресурсом, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса. Они, кажется, даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на

выборах. Следовательно, этим претендентам может быть труднее воспользоваться административным ресурсом. Это явление представляется частью устоявшейся политической культуры и имеет связь не только с потенциально незаконной практикой, но также одновременно обусловлено отсутствием этических норм, связанных с избирательными процессами.

2. Учитывая это распространенное явление, Венецианская комиссия решила подготовить доклад по данному вопросу, а также составить регламент, сформулированный в том числе и при содействии трех членов Венецианской комиссии – г-д Гонсалеса Оропеса[44], Хиршфельда, Каска и эксперта по выборам г-на Сергея Кальченко. Для оценки ситуации в государствах-членах Венецианской комиссии целью доклада являются ответы на два вопроса: 1) каковы слабые места, присущие законодательству и практике государств-членов, которые приводят к неправильному использованию административного ресурса во время избирательных процессов; и 2) как решить эти проблемы в законодательстве и на практике?

3. В вводной части доклада предлагаются определения понятия административного ресурса во время избирательных процессов. Также в вводной части доклада определяются границы данного анализа в сравнительной перспективе. Для целей настоящего сравнительного подхода Секретариат Венецианской комиссии подготовил таблицу сравниваемых правовых положений, заключений и отчетов наблюдательных миссий, посвященных этой теме в различных государствах – членах Венецианской комиссии, с помощью членов комиссии, которые содействовали обновлению сравнительной таблицы (CDL-REF(2012)025rev). Эта таблица анализирует исключительно избирательные законы. Таким образом, другие законодательные акты, связанные с неправильным использованием административного ресурса, хотя это и представляется необходимым, не рассматриваются в докладе. Содействие в подготовке доклада оказали материалы четвертого семинара Восточного партнерства, состоявшегося в Тбилиси, Грузия, 17 – 18 апреля 2013 г., и представление соответствующей практики по Латинской Америке, Франции, Армении, Азербайджане, Грузии, Украине и Молдове[45].

4. После аналитической записки (часть вторая) третья часть доклада посвящена правовой среде и практике в государствах-членах, а также в других странах для сравнения. В четвертой части определяются различия между законным или незаконным использованием административного ресурса во время избирательных процессов. В пятой части доклада предлагаются рекомендации в целях предотвращения злоупотреблений административным ресурсом и ограничения данного явления.

5. Наконец, в шестой части доклада Венецианская комиссия предлагает регламент действий, направленных на предотвращение злоупотреблений админи-

[44] Использование государственных средств для избирательных целей. Практика в Мексике. Доклад г-на Мануэля Гонсалеса Оропеса (CDL(2012)076). Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e.

Примечание: Все ссылки на сайты обновлялись до 15 октября 2013 года.

[45] Доклады семинара: CDL-EL(2013)007. Доступно по адресу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil.

стративным ресурсом в ходе избирательных процессов для рассмотрения государствами и субъектами правотворчества.

6. Этот отчет был принят Советом по демократическим выборам на 46-м заседании (Венеция, 5 декабря 2013 г.) и Венецианской комиссией на 97-м пленарном заседании (Венеция, 6–7 декабря 2013 г.).

B. Источники, справочные документы

7. Этот доклад в основном базируется на следующих источниках:

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод Совета Европы[46];
- Копенгагенский документ 1990 г. ОБСЕ[47];
- Судебная практика Европейского суда по правам человека[48];
- отчеты миссий по наблюдению за выборами Парламентской ассамблеи Совета Европы[49];
- доклады GRECO (Группа стран по борьбе с коррупцией) Совета Европы[50];
- Лоббирование в демократическом обществе (документ 11937 Парламентской ассамблеи Совета Европы)[51];
- Кодекс добросовестной практики при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev) Венецианской комиссии Совета Европы;
- доклад по мониторингу СМИ в период миссий по наблюдению за выборами (CDL-AD(2004)047) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Руководство по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами, подготовленное при содействии Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Венецианской комиссией Совета Европы, Генеральным директоратом по правам человека и Европейской комиссией (CDL-AD(2005)032);
- Руководство по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Венецианской комиссии (CDL-AD(2009)031);
- Кодекс добросовестной практики в сфере политических партий (CDL-AD(2009)021) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Руководство по регулированию политической партии ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы (CDL-AD(2010)024);
- Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте (CDL-AD(2010)025) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Сравнительная таблица по законодательству, заключениям и отчетам миссий по наблюдению за выборами, относящиеся к административным ресурсам, обновленная после консультаций с членами Венецианской комиссии (CDL-REF(2012)025rev) Венецианской комиссии Совета Европы;

---

[46] Доступно по адресу: www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm.

[47] Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/14304.

[48] Доступно по адресу: http://hudoc.echr.coe.int.

[49] Отчеты по странам подробно изложены в докладе

[50] Доступно по адресу: www.coe.int/t/dqhl/monitorinq/qreco/default en.asp.

[51] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fNeid=12205&lang=EN &search=MTE5Mzc=

- Обзор избирательного законодательства и практики в государствах-участниках ОБСЕ[52];
- Руководство по регулированию политических партий (CDL-AD(2010)024) Венецианской комиссии Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ[53];
- Четвертый семинар Восточного партнерства по «использованию административного ресурса во время избирательной кампании», Тбилиси, Грузия, 17–18 апреля 2013 – Доклады семинара (CDL-EL(2013)007); а также
- отчеты миссий по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ[54].

C. Определение

8. «Злоупотребление государственными ресурсами» широко известно как противоправное поведение государственных служащих, политических кандидатов и партий, использующих свое служебное положение или связи с правительственными учреждениями, направленное на оказание влияния на итоги выборов. Тем не менее, это определение не точно очерчивает конкретные границы настоящего доклада. Действительно, в докладе выделяется постоянная или часто встречающаяся проблема практики использования административного ресурса как кандидатами, так и государственными служащими во время избирательных процессов. Поэтому предлагается следующее: в законодательстве и практике государств-членов Венецианской комиссии существует ряд недостатков, которые могут привести к злоупотреблению административным ресурсом, дающему неправомерное преимущество для действующих политических партий и кандидатов по отношению к их соперниками, влияя, таким образом, на равенство избирательных процессов[55].

9. Избирательный процесс, как он понимается в докладе и в избирательном законодательстве, это период, выходящий за границы избирательной кампании, он охватывает различные этапы избирательного процесса, например, территориальное устройство выборов, вербовку членов избирательных комиссий или регистрацию кандидатов, списков кандидатов для участия в выборах. Этот период приводит к избранию должностных лиц, включает всю деятельность действующих представителей власти за или против определенного кандидата, политической партии или коалиции до и во время дня выборов. Избирательная кампания, как это определяется в докладе, начинается на очень раннем этапе. Таким образом, доклад ссылается на национальные положения, которые действуют строго в

[52] Опубликовано 15 октября 2013 г. Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/107073. Эта публикация указывается для информации, она не была использована докладчиками для этого доклада в связи с ее недавней публикацией.

[53] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e; и www.osce.org/odihr/77812.

[54] Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/. Отчеты по странам подробно изложены в докладе. Следует отметить, что список докладов ОБСЕ/БДИПЧ, упомянутых в настоящем докладе, не является исчерпывающим. Более того, если нет упоминания о вопросах использования / злоупотребления административным ресурсом в отчетах ОБСЕ/БДИПЧ, это не обязательно означает, что проблемы не было. Те же соображения относятся к докладу по наблюдению за выборами миссий Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

[55] Регламент ОБСЕ/БДИПЧ регулирования политических партий определяет преимущество должностного положения следующим образом: «В то время, как существует естественное и неизбежное административное преимущество, законодательством должны быть предусмотрены механизмы для сдерживания усиления таких преимуществ. Действующие кандидаты и партии не должны использовать государственные средства и ресурсы (материалы, трудовые договоры, транспорт, сотрудников и т.д.) в свою пользу».

период избирательной кампании, действие других распространяется на большие периоды. Избирательные кампании являются частью избирательного процесса, как предусматривается в докладе, это не влияет на сравнительный аспект методологии, используемой для данного доклада (в частности, в отношении сравнительной таблицы по законодательству, заключениям и отчетам миссий наблюдения за выборами, относящимся к административным ресурсам, обновленной после консультаций с членами Венецианской комиссии)[56]. Поэтому в докладе применяется широкое определение избирательного процесса.

10. В докладе также четко различаются использование и злоупотребление административными ресурсами. Использование ресурсов должно быть разрешено законом; это означает законную возможность использования административного ресурса в ходе избирательных процессов для надлежащего функционирования институтов при условии, что такое использование не применяется в целях агитации. Напротив, злоупотребление административным ресурсом должно наказываться по закону и будет признано противоречащим надлежащему использованию средств, выделяемых за счет государственных источников, в связи с незаконным использованием этих государственных ресурсов должностными лицами и государственными служащими в целях агитации.

11. Распределение государственных средств в целях агитации предоставляется политическим партиям и кандидатам за счет специальной государственной финансовой поддержки, ограничивая риски несбалансированного использования финансовых средств для избирательной кампании. В этом отношении есть примеры законов, предусматривающих, что парламентарии и кабинет министров имеют право на бесплатное передвижение внутри страны в периоды избирательных процессов. Если такая политическая деятельность финансово поддерживается государственными фондами, основана на принципе равенства парламентариев и проводится под общественным контролем, то данные меры не будут подпадать под определение «злоупотребление административным ресурсом».

12. Таким образом, для целей настоящего доклада может быть предложено следующее определение административного ресурса:

> ***Административные ресурсы – это человеческие, финансовые, материальные, натуральные[57] и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям[58], а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки[59].***

[56] CDL-REF(2012)025rev. Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e.

[57] Как и некоторые выгоды от социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы.

[58] А также государственные СМИ, которые не будут здесь рассматриваться.

[59] Это определение направлено на гармонизацию различных выражения, которые можно увидеть в национальных законодательствах, например, «общественный ресурс» или «государственный ресурс». Оба выражения означают «административный ресурс».

13. Злоупотребление административным ресурсом включает, соответственно, использование оборудования (телефонов, автомобилей, конференц-залов и т.д.), а также доступ к человеческим ресурсам (государственные служащие, должностные лица) в министерствах и в территориальных и местных государственных учреждениях и направлено на продвижение избирательных кампаний должностных лиц. Такие злоупотребления приводят к неравенству между кандидатами, в частности между должностными лицами и другими политическими партиями или кандидатами, особенно для тех, кто не представлен в парламенте. Следует отметить, что, несмотря на то, что доклад посвящен выборам в парламенты, он также может быть применен к территориальным и местным органам самоуправления. Кроме того, для того, чтобы ограничить сферу исследования, доклад рассматривает государственные институты в качестве основных органов, злоупотребляющих административным ресурсом. Не стоит исключать полугосударственные органы, такие как государственные предприятия, полугосударственные учреждения, государственные агентства и их сотрудников, которые подвергаются или могут быть подвержены политическому давлению в целях предвыборной агитации.

14. Учитывая, что понятие злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов определено, оно также должно быть определено во всех существующих международных документах и в «мягком праве». В этом отношении Документ совещания в Копенгагене Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 года подчеркивает необходимость «четкого разделения между государством и политическими партиями». Политические партии должны быть обеспечены «необходимыми правовыми гарантиями, позволяющими им соперничать друг с другом на основе равенства перед законом и властями»[60]. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Конвенция ООН против коррупции), а также Рекомендации Комитета министров Совета Европы 2003 г. об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний[61] являются частью применяемых международных стандартов.

---

[60] П. 5.4 и 7.6 Копенгагенского документа 1990 г. Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/14304.

[61] См. соответственно: МПГПП, статья 25: «...Лица, имеющие право голоса, должны иметь возможность свободно проголосовать за любого кандидата на выборах и за или против любого предложения, вынесенного на референдум или плебисцит, свободно поддерживать или выступать против правительства без ненадлежащего влияния или принуждения любого рода, которые могут исказить или ингибировать свободное волеизъявление избирателя. Избиратели должны иметь возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилия, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства». Доступно по адресу: http://treaties.un.orq/doc/Publication/UNTS/Volume % 20999/volume-999-I-14668-Enqlish.pdf.

Конвенция ООН против коррупции, статья 17: «Каждое государство-участник принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для признания уголовными преступлениями в случае их умышленного совершения хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом для его или ее пользы или в пользу другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг или любой другой вещи в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения». Доступно по адресу: http://treaties.un.orq/

Рекомендация Комитета министров CE Rec(2003)34, Раздел IV: «Цель: в отношении распределения государственной поддержки должны применяться справедливые и разумные критерии...» (статья 1) и «...государствам следует запрещать юридическим лицам, находящимся под контролем государства или других государственных органов, принимать пожертвования в пользу политических партий» (статья 5.в).

15. Это требование равноправного режима – принцип равенства возможностей – является эффективным средством против злоупотребления административным ресурсом как лидирующих политических партий, так и государственных служащих во время избирательных процессов, а также в период, когда они находятся у власти, и особенно в период, предшествующий избирательному процессу[62]. Следуя принципу нейтралитета, который гарантирует единые «правила игры» для всех политических соперников и влечет за собой беспристрастное поведение государственных служащих в течение всего избирательного процесса, важно, чтобы власти всех уровней оставались в стороне от избирательного процесса по причине невмешательства публичной власти, ее ресурсов и возможностей, чтобы избежать каких-либо препятствий и гарантировать справедливость и беспристрастность в течение всего избирательного процесса[63]. Более того, в странах, где разрешено переизбрание, лица, занимающие государственные должности или работающие в органах власти, должны избегать представления себя в качестве представителей правительства или определенного органа. Нормы, касающиеся злоупотребления административным ресурсом государственными должностными лицами, направлены на укрепление практики, определяемой как демократические принципы, гарантии равенства для каждой политической партии и гарантии соблюдения принципа свободных и справедливых выборов[64].

16. Доклад основывается на вышеизложенном определении злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов. Следовательно, в настоящем докладе не рассматривается вопрос о злоупотреблении административными ресурсами с применением государственных средств массовой информации или предел расходов на избирательную кампанию, даже если они также являются широко распространенными явлениями. Кроме того, к СМИ применяются специальные положения во время избирательных кампаний, распределяющие общее эфирное время всех конкурентов на равноправной основе[65].

Доступно по адресу: www.coe.int/t/dqhl/monitorinq/qreco/qeneral/Rec(2003)94 EN.pdf.

[62] См. Также Регламент по регулированию политической партии ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии (CDL-AD(2010)024), с. 207-210, где представлены некоторые вопросы злоупотребления административным ресурсом. Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ADf2010)024-e.

[63] Доступно по адресу: www.tedf.orq.mx/sentencias/index.php/sentencias.

[64] По мнению Конституционного Суда Германии в решении от 1977 года, действия государственных органов имеют влияние на мнение электората. Таким образом, они запрещены в связи с их общественной функцией, чтобы идентифицировать себя с политическими партиями или кандидатами на выборах и использовать административный ресурс в пользу или против них, в частности, за счет рекламы, направленной на оказание воздействия на решение избирателей (см. BVerfGE 44; 125, С, Я, 4,. пункт 49). См., в том числе: http://www.kommunalbrevier.de/kb.epl?dn=ou%3D%C2%A7%2011%20Untemchtunq%20der%20Einwohner%2Cou%3DLandkreisordnunq%20%28LKO%29%2Cou%3DGesetzestexte%2Cou%3DKommunalbrevier%2Cdc%3Dkomb%2Cdc%3Dqstbrp.

[65] В этом отношении, в Кодексе рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской Комиссии (CDL-AD (2002) 023rev) говорится:

I. 2.3. Равенство возможностей

Равенство возможностей должно быть гарантировано для партий и кандидатов. Это влечет за собой нейтральное отношение государственных органов власти, в частности, в отношении:

i. избирательной кампании;

ii. освещения в средствах массовой информации, в частности в государственных средствах массовой информации;

iii. государственного финансирования партий и кампаний.

(...)

Если эти нарушения действительно существуют, целью этого отчета не является отражение всех этих аспекты.

II. Аналитическая записка

17. Несмотря на многочисленные положительные сдвиги в Европе в области избирательного законодательства и практической имплементацией избирательного законодательства и законов, связанных с политическими партиями (в том числе с финансированием политических партий и избирательных процессов), остается в некоторой степени проблематичной. Одна из самых важных структурных периодически повторяющихся проблем, регулярно отражаемая в отчетах миссий по наблюдению за выборами и наблюдаемая в большинстве стран, – злоупотребление административным ресурсом, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и широко распространенным явлением не только в Европе, но и, например, в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии, в том числе в странах с многолетними традициями демократических выборов. Венецианская комиссия считает, что в государствах-членах Венецианской комиссии присутствуют слабые места в законодательстве и на практике, которые могут привести к злоупотреблению административным ресурсом и потенциально предоставить какое-либо неправомерное преимущество находящимся у власти политическим партиям и кандидатам по сравнению с их соперниками, влияя, таким образом, на равенство избирательных процессов и свободу избирателей формировать свое мнение.

18. В докладе подчеркивается, что злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов может угрожать некоторым основным требованиям демократического правового государства. Тем не менее, ключевым фактором для обеспечения свободных, справедливых и уравновешенных выборов остается политическая воля высших государственных органов. Кроме того, решающим здесь является то, как используются законодательные акты, как исполнительная и судебная власть или соответствующие независимые органы при-

---

II. 3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. В частности, это касается:

i. СМИ ;

ii. расклейки плакатов;

iii. права на демонстрации;

iv. финансирования партий и кандидатов.

См. также доклад наблюдательных миссий по мониторингу СМИ в период выборов (CDL-AD(2004)047), пункты 9, 14.5, 22.1, 22.3, 26, 41, 46, 49.1, 58, 60, 62-63, 147-148 и 166.

Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD (2004) 047 -e.

См. также Регламент по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами. Подготовлен при содействии Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека Венецианской комиссией Совета Европы и Генеральным директоратом по правам человека и Европейской комиссии (CDL-AD(2005)032); а также Регламент по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами (CDL-AD (2009)031), в частности пункты 60-61. Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)032-e, и по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD (2009) 031-e.

меняют закон. Реализация санкций против злоупотребления административной властью возможна только тогда, когда системы расследования, контроля, обвинения и правосудия не зависят от правящей политической власти.

19. Правовые нормы предупреждения и пресечения неправомерного использования административного ресурса можно разделить на шесть категорий. Некоторые подпункты относятся к схожим законам, но акцентируются на различных положениях:

- Первая категория не делает различия между материальными и человеческими ресурсами. Албания, Грузия, Турция и Украина требуют запретить злоупотребление административным ресурсом, в то время как Российская Федерация накладывает ряд ограничений, чтобы избежать использование государственных средств в пользу какой-либо политической партии, конкурирующей на выборах.
- Вторая категория выделяет определенные виды ресурсов. Это, в частности, касается таких стран, как Армения, Грузия, Казахстан, Молдова и Черногория. В случае Молдовы и Черногории имеют место правовые положения о запрещении использования административного ресурса целевыми кандидатами, а не государственными служащими. В Казахстане, например, соответствующее регулирование действует в отношении неправомерного использования государственной собственности. Что касается злоупотребления человеческими ресурсами, большинство нормативно-правовых актов направлены на государственных служащих, использующих свое служебное положение, и подробно рассматривают предполагаемые возможные нарушения. Некоторые европейские страны придерживаются общей ограничительной оговорки, в том числе Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан и Молдова.
- Третья категория основывается на положениях, запрещающих любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата. Это в особенности отмечается в Греции, Ирландии, Кыргызской Республике, Португалии и Испании. В законодательствах Албании, Армении, Кыргызстана и Украины выделяются временные условия, когда государственные служащие не могут вести агитацию, например, на рабочем месте или в рабочие дни.
- Четвертая категория положений содержит правила, сфокусированные на сохранении свободного избирательного права против возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания. Такой запрет недвусмысленно предусмотрен в избирательных законах Бельгии, Франции, Люксембурга и Монако.
- Пятая категория включает освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств (см. избирательные кодексы Армении и Грузии).
- Шестая категория отмечает государства, в которых нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избиратель-

ных процессов, но присутствуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решения этих вопросов.

20. В странах, где нет положения о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, конституционные суды или эквивалентные им органы интерпретируют закон через свод решений путем судебного толкования конституционных принципов о равенстве в избирательных процессах, чем способствуют обеспечению нейтралитета государственных органов в избирательном процессе. В докладе также упоминается несколько актуальных решений Европейского суда по правам человека.

21. Венецианская комиссия считает, что кодексы добросовестной практики и этических стандартов, в частности в отношении избирательного администрирования и избирательных споров, должны быть определены и доступны для государственных служащих. Также должна подчеркиваться важность соблюдения роли оппозиции в демократическом парламенте. Это может рассматриваться как важный первый шаг против злоупотребления властей.

22. Кроме того, в докладе отмечается, что соответствующие уголовные законы против использования административного ресурса действуют в большинстве стран, но их эффективная реализация остается общей проблемой. Для эффективной реализации законодательства необходимо взаимопонимание и чувство взаимной ответственности заинтересованными политическими участниками. Существует необходимость общего понимания и консенсуса относительно важности конституционных ценностей. Однако это касается не только уголовного, но и всего законодательства.

23. Беспристрастность всех соответствующих заинтересованных сторон, в частности полиции, прокуратуры, судов, судей, а также аудиторов, имеет важное значение для решения вопросов злоупотребления административными ресурсами. СМИ в соответствии с принципом свободы информации также могут играть важную роль в борьбе с такими злоупотреблениями и поддерживать эффективное осуществление правосудия в этой области. Венецианская комиссия напоминает, что основные принципы прозрачности (в избирательных процессах) и свобода информации являются обязательными условиями для предотвращения неправомерного использования административного ресурса.

24. Регламент, разработанный на основе данного доклада и направленный на предотвращение использования административного ресурса во время избирательных процессов, можно найти в главе V.

III. Правовая среда и практика

A. Принципы

25. Традиционно избирательный процесс является периодом острой конкуренции, иногда выходящей далеко за рамки политических платформ, которые должны быть представлены гражданам. Избирательные процессы часто харак-

теризуются резкой полемикой между конкурентами; давлением на избирателей и кандидатов; клеветой; подкупом избирателей, а иногда и незаконной агитацией. Эта практика избирательных процессов является хронической на многих выборах. Действительно, злоупотребление административным ресурсом в течение всего избирательного процесса оказывает влияние на государственные учреждения (министерства, территориальные и местные органы и другие финансируемые государством органы) и на человеческие ресурсы в государственном секторе.

26. Несмотря на необходимость регулирования использования административного ресурса во время избирательных процессов, во многих странах национальные избирательные законы не предусматривают каких-либо правил и/или санкций. В результате принцип баланса сил может быть под угрозой, вызванной злоупотреблением административным ресурсом, в том числе несбалансированностью избирательных процессов в пользу должностных лиц. Кроме того, общие законодательные акты, такие как законы о борьбе с коррупцией, о конфликте интересов или о государственной службе могут быть слишком общими, чтобы эффективно реагировать на необходимость решения конкретных ситуаций злоупотребления такими ресурсами. В тех случаях, когда законодательства по этому вопросу нет, государственные органы должны действовать на основе этических принципов, гарантируя условия равенства для всех политических конкурентов. Поддержание сбалансированного избирательного процесса и, следовательно, основных требований демократического правового государства предполагает обязательство государства по защите этих принципов, в частности для новых политических партий и кандидатов, особенно не представленных в парламенте и/или в местных органах самоуправления и, прежде всего, во время избирательных процессов, где изначальные условия являются наиболее агрессивными и часто наиболее несбалансированными. В этом смысле избирательное законодательство должно быть разработано с учетом предоставления эффективных и достаточных средств для блокирования злоупотреблений административными ресурсами, которые должны корректно применяться к государственным служащим на основании принципа нейтралитета при выполнении ими своих функций с четкой, понятной и предсказуемой системой соответствующих санкций.

27. В демократических институтах необходимо различие в отношении доступа к государственным учреждениям политических партий, которые представлены или не представлены в парламенте, учитывая, что для кандидатов без представительства в парламенте не легко получить доступ к таким государственным учреждениям[66]. Оппозиционные партии и кандидаты должны иметь доступ к административным ресурсам в соответствии с принципом равенства. Правительственные действия и политическая агитация должны быть различными видами деятельности, соответствуя разделению ролей для политических игроков, которые включают органы государственной власти и политические партии. Поэтому

[66] См. п. 25.

важно разработать должным образом законодательство, в том числе о государственном финансировании политических партий и избирательных кампаний, с тем чтобы предусмотреть все возможные ситуации, как для президентских, так и для парламентских систем.

28. Злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов может угрожать отдельным основным требованиям демократического правового государства. Баланс сил и свобода мнений должны гарантироваться и продвигаться парламентом как законодательным органом, осуществляющим контроль правительства, правительством как исполнительным органом, независимой судебной властью и свободными средствами массовой информации. Кроме того, орган, независимый от правительства и политических структур, может нести ответственность за злоупотребление административным ресурсом независимо от того, является ли он частью судебной системы, независимым конституционным органом или межведомственным учреждением с надлежащим представительством различных политических партий, представленных или не представленных в парламенте, в соответствии с практикой аналогичных независимых органов в других странах. Межведомственный формат, как это установлено, например, в Грузии, представляется интересным подходом, имеется в виду, что такой орган не имеет судебных полномочий. Он логически связан с избирательными комиссиями, в частности с центральным избирательным органом, и с судами, рассматривающими избирательные вопросы[67]. Тем не менее, политическая воля высших государственных органов для обеспечения свободных, справедливых и сбалансированных выборов остается ключевым фактором. Без этой воли, охватывающей заинтересованные политические стороны, создание независимого органа, контролирующего использование административного ресурса в ходе избирательных процессов, может остаться несущественной инициативой.

29. Соответственно, существование демократического государства в духе верховенства закона требует, чтобы были разработаны и поддерживались определенные всеобщие общественные ценности. Целью должна являться политическая и правовая культура «честной игры», в которой политики, в том числе должностные лица, судьи, государственные служащие и все общественные лидеры, которые вмешиваются в избирательный процесс, не только обеспечивали соответствие этой игры закону, но и стремились к поддержанию высоких этических стандартов, и где общество принимает участие в системных и ответственных социальных дискуссиях.

30. Доклад подготовлен с учетом различных традиций и взглядов на положение политических партий. Некоторые страны, например скандинавские, традиционно предпочитали саморегулирование и добровольные партийные соглашения более детальным законам. Такие джентльменские соглашения может быть труднее достичь в других регионах Европы, где традиции плюралистической политической арены появились недавно или менее развиты.

[67] См. п. 61.

31. Национальное законодательство может гарантировать некоторые привилегии для оппозиционных политических сил, в том числе места в парламентских комитетах и большинство в Центральном избирательном органе[68].

32. Важно отметить, что в странах как с сильными и давними правовыми традициями, так и с не устоявшимися правовыми системами существуют два ключевых элемента для ограничения административного ресурса в течение всего избирательного процесса: во-первых, обеспечение соблюдения существующих законов, во-вторых, хорошо функционирующие институты, где саморегулирование может быть реализовано политическим сообществом. Последнее включает в себя реальную возможность для негосударственных политических партий и кандидатов по пропаганде и предъявлению претензий о злоупотреблении административным ресурсом. Независимые, беспристрастные и открытые институты укрепляют и стимулируют культуру законности и демократической среды.

33. Наконец, решающее значение имеет факт того, как используются законодательные акты, осуществляется исполнительная власть и как соответствующие судебные или независимые учреждения применяют закон. Как и в случаях коррупции, реализация санкций против злоупотребления административной властью возможна только тогда, когда системы расследования, уголовного преследования и правосудия не зависят от правящей политической власти.

B. Сравнительный анализ

34. Принимая во внимание правовую среду и основываясь на представленной сравнительной таблице, выявлено, что в избирательном законодательстве некоторых государств – членов Венецианской комиссии нет специальных положений о запрещении злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов[69]. Однако более тщательный анализ других законодательных актов может охватывать положения уголовного или административного законодательства или законодательства о политических партиях[70]. В странах, в которых представлено законодательство о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, уровень детализации и эффективных санкций, предусмотренных законом, является переменным и не обеспечивает одинаковый уровень гарантий. Если избирательные процессы зачастую регулируются в отношении финансирования кампаний и политических партий, СМИ или клеветы, то законы слабо регулируют вопросы злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, в том числе санкции. Следовательно, в национальном избирательном законодательстве недостает за-

[68] В Швеции в настоящее время является принятой практикой в парламенте назначение на должность Президента Конституционного комитета представителя оппозиционной партии, в то время как большинство членов комитета принадлежит к партии правительства; как правило, правящая партия или правящая коалиция имеют большинство в парламенте.

[69] CDL-REF(2012)025rev.

[70] Подробнее о соответствующих положениях о злоупотреблении административным ресурсом: International IDEA Political Finance Database. Доступно по адресу: www.idea.int/political-finance/index.cfm.

кона, чтобы противостоять этой многолетней практике[71]. В целом судебная система не достаточно охватывает это явление и другие существующие претензии, процедуры обжалования систематично не адаптированы к этому вопросу. В таких странах, как Мексика, конституционные принципы помогли судебной системе в рассмотрении споров о злоупотреблении административным ресурсом на основе принципа равенства.

35. Следует отметить, что перечень отчетов ОБСЕ/БДИПЧ, упомянутых в настоящем докладе, не является исчерпывающим. Более того, отсутствие упоминаний о вопросах использования административного ресурса в отчетах ОБСЕ/БДИПЧ не обязательно означает, что такой проблемы не существовало. То же самое относится и к отчетам по наблюдению за выборами миссий Парламентской ассамблеи Совета Европы.

36. Следующие пункты направлены на дифференцирование различных категорий положений, касающихся использования административного ресурса. Некоторые подразделы относятся к одним и тем же законам, но выделяют различные положения.

37. **а. Первая категория положений регламентирует использование административного ресурса во время избирательных процессов, не делая различий между материальными и человеческими ресурсами[72].**

38. Избирательный кодекс **Грузии**, принятый в 2011 году, предусматривает исчерпывающие положения как о запрещении злоупотребления административными ресурсами во время предвыборной агитации и кампании (статья 48), так и о запрещении использования бюджетных средств, статуса неприкосновенности или должностного положения (статья 49)[73,74].

39. В **Российской Федерации** статья 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» накладывает ряд ограничений, чтобы избежать использование государственных средств в пользу какой-либо политической партии, конкурирующей на выборах. На практике ОБСЕ/БДИПЧ отмечает в своем докладе о президентских выборах 4 марта 2012 года, что «здесь была очевидна мобилизация физических и административных ресурсов в поддержку кампании г-на Путина, которая на-

[71] В Латинской Америке по крайней мере в 18 странах имеются специальные положения о злоупотреблении административным ресурсом во время избирательных кампаний. В Мексике и Уругвае есть конституционные положения о том, что мандат государственных служащих должен выполняться беспристрастно, без влияния на политических конкурентов. Существует доказательство того, что Верховные суды и специализированные Избирательные суды предпринимали действия в отношении злоупотребления административным ресурсом, что является доказательством наличия положительной практики, хотя проблемы все еще доминируют.

[72] Страны, описанные в п. 37-43, относятся к этой категории. В Северной и Южной Америке такие страны, как Боливия, Гватемала, Гондурас, Мексика, Панама, Доминиканская Республика, США и Венесуэла относятся к этой категории. Что касается Соединенных Штатов Америки, Закон 1939 года (Law on Hatch 1939) ограничивает политическую активность, основанную на партийной принадлежности любого человека, работающего в государственном секторе, или работающего в связи с программами, финансируемыми федеральными займами или грантами. Law on Hatch претерпел реформу в 2011 году (Закон о Законе о реформе государственных и местных правоохранительных органов 2011).

[73] Выражения «Electoral Code» или «Election Code» используются в докладе в зависимости от первоначальной версии, используемой в стране, как в заключении, так и во всех других соответствующих документах.

[74] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e.

блюдалась Миссией наблюдателей на выборах ОБСЕ/БДИПЧ. В ряде регионов участники выборных мероприятий сообщали, что они получили распоряжение руководства принять участие в выборах. Различные уровни государственных учреждений поручили своим подчиненным структурам организовать и обеспечить проведение агитационных мероприятий для г-на Путина. Местные органы власти также использовали официальные средства массовой информации, например, местные веб-сайты или газеты, чтобы содействовать кампании г-на Путина»[75]. ПАСЕ в докладе по тем же выборам рекомендует введение «строгих правил... в связи с использованием административного ресурса в периоды проведения кампаний»[76].

40. В **Турции** Закон об основах проведения выборов и избирательных регистрах запрещает злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний со стороны государственных властей (ст. 63-65). На практике международные наблюдатели в 2011 году на парламентских выборах не отмечали злоупотреблений административным ресурсом в ходе избирательной кампании[77].

41. Закон о выборах народных депутатов **Украины** запрещает злоупотребление административным ресурсом в ходе кампаний со стороны государственных властей[78]. Статья 74 Закона предусматривает ограничения в отношении проведения избирательных кампаний, запрещая, в частности, агитацию государственных служащих в рабочее время или размещение агитационных материалов в зданиях государственной администрации. ОБСЕ/БДИПЧ сообщили в своем окончательном докладе о парламентских выборах 28 октября 2012 года «об отсутствии равных условий, вызванных [в частности], прежде всего, злоупотреблениями административными ресурсами...». В докладе также подчеркивается, что эти злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательной кампании «продемонстрировали отсутствие четкого разграничения между государством и правящей партии в некоторых частях страны в нарушение положений пункта 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.»[79]

42. В **Албании** использование материальных ценностей и человеческих ресурсов относится к одним и тем же положениям законодательства, но эти понятия явно различаются. Избирательный кодекс определяет злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний следующим образом:

Статья 88. Запрет на использование государственных ресурсов для поддержки избирательных субъектов

1. За исключением случаев, предусмотренных законом, ресурсы государственных органов или субъектов государственного и местного уровня

[75] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/90461.

[76] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=18168&lanq=EN&search=MTI5MDM=.

[77] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/84588 и http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12999&lanq=en.

[78] Статьи 6.2, 68.4, 68.10, 74.1, 74.4, 74.13, 74.21 и 74.24 Закона.

[79] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/98578 и http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19213&lanq=en.

либо любой другой организации, в которой государство владеет капиталом или акциями и/или назначает большинство членов наблюдательного или административного органа юридического лица, независимо от источника капитала или собственности, не могут быть использованы или предоставляться в поддержку кандидатов, политических партий или коалиций на выборах.

2. Для целей настоящей статьи движимое и недвижимое имущество, указанное в статье 142 Гражданского кодекса, а также любой человеческий ресурс учреждения, считаются «ресурсами». Использование «человеческих ресурсов» понимается как использование их администрацией учреждения в рабочее время для избирательных целей. Даже наём, увольнение с работы, освобождение, направление и передача обязанностей, за исключением мотивированных случаев, считаются деятельностью государственного учреждения, осуществляемой в избирательных целях[80].

43. В данном положении активы и человеческие ресурсы рассматриваются как административные ресурсы, если они используются в предвыборных целях в рабочее время. Это положение интересно, поскольку оно охватывает, по крайней мере, в законе, требования по предотвращению ненадлежащего использования административного ресурса. Тем не менее, последнее совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ[81] по Избирательному кодексу Албании подчеркивает, что выражение «за исключением мотивированных случаев» (ст. 88.2) «представляется весьма объемным и нуждается в доработке». Таким образом, «Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют внести изменения в статью 88.2, чтобы ограничить сферу применения этого исключения»[82].

44. Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ о парламентских выборах 28 июня 2009 года подчеркивает, что «были обоснованы обвинения в злоупотреблении административным ресурсом со стороны Демократической партии для целей избирательной кампании. Такие действия стирают различия между государственной и партийной деятельностью в нарушение пункта 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ»[83]. Доклад Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) о наблюдении за выборами поднимает те же проблемы:

38. Специальный комитет рассмотрел вызывающую беспокойство информацию, предоставленную оппозиционными партиями, о случаях использования административных ресурсов для целей избирательной кампании и государственных служащих под угрозой потери работы, в частности учителей и медицинского персонала, в основном в сельских районах, для поддержки оппозиционных кандидатов.

---

[80] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)038-e.

[81] Все ссылки, сделанные в совместных докладах и заключениях, подготовлены совместно с Венецианской комиссией и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ).

[82] CDL-AD(2011)042, п. 85-86.

Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e.

[83] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/albania/38598.

39. Специальная комиссия была проинформирована, что было проведено большое количество мероприятий по открытию дорог, больниц и гидроэлектростанции, а также другие официальные мероприятия были организованы властями во время избирательной кампании в Тиране и в регионах, государственные служащие, студенты и школьники якобы участвовали в этих мероприятиях по принуждению. При этом одной из главных целей избирательной кампании должно быть информирование граждан о программах и идеях политических партий, прежде чем обращаться к гражданам за мандатом[84].

В докладе Парламентской ассамблеи Совета Европы о наблюдении за парламентскими выборами 23 июня 2013 года подчеркивается, что «законодательство не в полной мере регулирует или наказывает злоупотребления административным ресурсом. Принудительное обеспечение исполнения положений, направленных против неправомерных кампаний, в том числе подкуп избирателей, было достаточно слабым»[85]. ОБСЕ/БДИПЧ подчеркивает в своем докладе, что «существующие ограничения не в состоянии детализировать комплексную систему санкций за неправильное использование административного ресурса, в том числе за привлечение государственных служащих, школьников для агитации, и незаконное использование государственных официальных должностей и государственных мероприятий для целей избирательной кампании» и считает, что «эффективное предотвращение злоупотребления государственными ресурсами, включая человеческие ресурсы, для целей избирательной кампании может быть достигнуто путем обеспечения исполнения правовых санкций по привлечению к ответственности»[86].

45. **б. Существует еще одна категория положений, которые привлекают внимание к определенным видам ресурсов[87].**

46. Избирательный кодекс **Армении** регулирует вопросы злоупотребления административным ресурсом во время избирательных кампаний начиная с 2011 года, следуя рекомендациям ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии в отношении правовой системы Армении, где наблюдалась систематическая проблема отделения государственных ресурсов от партийных ресурсов и/или ресурсов кандидатов. В этом отношении статья 22 гласит:

1. Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие должности государственного или общественного служащего, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:

(...)

(2) использование территорий для целей избирательной кампании, транспортных и коммуникационных средств, материальных и человеческих

[84] Доступнопоадресу:http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12831&lanq=EN.

[85] . Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20055&lanq=en.

[86] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/106963

[87] Эта группа отличается не только материальными и человеческими административными ресурсами, но также включает в себя другие критерии, которые являются специфическими для стран.

ресурсов, предоставляемых для выполнения официальных обязанностей, должно быть запрещено за исключением мер безопасности, применяемых в отношении высокопоставленных чиновников, подлежащих государственной охране в соответствии с Законом Республики Армения «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих особой охране государства».

Эти кандидаты должны использовать государственную собственность на основаниях, равных тем, которые предусмотрены для других кандидатов.

47. Другим примером этого положения в Европе[88] является Избирательный кодекс **Грузии**, в котором статья 48.1 позволяет использовать административные ресурсы в избирательной кампании, а также использовать государственные здания, средства связи и транспортные средства при условии равного доступа всех избирательных субъектов. Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту избирательного кодекса Грузии в очередной раз поднимает вопросы постоянного риска злоупотребления административным ресурсом. В заключении говорится, что «это положение, как представляется, придерживается принципа равных возможностей. Однако на практике такое равенство может быть быстро подорвано политическими партиями в правительстве, которые имеют более легкий доступ к таким ресурсам (государственные учреждения, телефоны, компьютеры и автомобили). Кроме того, статья 48.2 позволяет государственным служащим использовать свои служебные транспортные средства для целей агитации, при этом расходы на топливо возмещаются»[89].

48. В своем заключительном докладе о парламентских выборах 1 октября 2012 года ОБСЕ/БДИПЧ подчеркивает возможность, предоставляемую законом, злоупотреблять «некоторыми административными ресурсами для целей избирательной кампании, в частности государственным имуществом, при условии предоставления равного доступа для всех избирательных субъектов». Тем не менее в докладе отмечается обеспокоенность, изложенная в совместном заключении: «на практике такое равенство может быть подорвано, так как политические партии имеют более легкий доступ к правительству»[90]. В докладе Парламентской ассамблеи подчеркивается, что «кампания сконцентрирована в основном на вопросах злоупотребления административными ресурсами и должностными преимуществами со стороны правящей партии и злоупотребления частными финансовыми ресурсами лидеров оппозиции», и отмечается, что «злоупотребление административным ресурсом остается проблемой и на этих выборах, в том числе наличие заявлений о давлении на государственных служащих и активистов оппозиции. Международные наблюдатели отметили, что различие между государством и правящей партией зачастую размыты. В этом отношении местные организации гражданского общества сыграли важную функцию независимого наблюдателя. В ряде случаев, IATF (Межведомственная целевая группа за свободные и честные выборы) давала рекомендации как по подтвержденным,

[88] В Северной и Южной Америке это Боливия, Сальвадор и Никарагуа.

[89] CDL-AD(2011)043, para. 11 & 60 ss. Доступно по адресу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e.

[90] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/98399.

так и по необоснованным заявлениям о злоупотреблении административным ресурсом»[91].

49. В **Казахстане** также существует регулирование нецелевого использования государственной недвижимости (п. 62-63). Аналогично в **Молдове** (п. 64-65) и в **Черногории** (п. 50-51) есть такие правовые положения, хотя запреты использования административного ресурса в избирательных целях направлены не на государственных служащих, но на кандидатов, вероятно в контексте переизбрания.

50. Правовые положения **Черногории** сосредоточены главным образом на использовании материальных ресурсов; статья 22 Закона о выборах Президента предусматривает:

> Кандидат на пост президента Черногории не может использовать средства, финансовые ресурсы, транспортные средства, технические средства и иное государственное имущество в целях избирательной кампании.

51. Закон Черногории о выборах советников и представителей в статье 50.2 гласит, что «имущество (деньги, техническое оборудование, материально-техническая база и т.д.) органов государственной власти, государственных предприятий, государственных учреждений и фондов или Палаты торговли и экономики Черногории не может быть использовано в рамках представления избирательных списков».

52. На практике в окончательном докладе ОБСЕ/БДИПЧ о досрочных парламентских выборах 14 октября 2012 года подчеркивается, что «заявления о злоупотреблении государственными ресурсами и выявленные нарушения запрета рекрутирования государственного сектора в ходе избирательной кампании показывают, что нет четкой границы между государственной деятельностью и избирательной кампанией правящей коалиции»[92]. В докладе Парламентской ассамблеи Совета Европы о наблюдении за досрочными парламентскими выборами 14 октября 2012 года отмечаются злоупотребления административным ресурсом, в частности давление и запугивание государственных служащих для голосования в пользу правящих политических сил[93]. После президентских выборов 7 апреля 2013 года, ОБСЕ/БДИПЧ в своем окончательном докладе указывает, что «заявления о злоупотреблении государственными ресурсами и недоверие к государственным институтам и судебной системе умаляют общественное доверие к избирательному процессу и должны быть урегулированы»[94]. В докладе Парламентской ассамблеи подчеркивается, что «специальный комитет был проинформирован миссией наблюдателей БДИПЧ и представителями НПО и СМИ о случаях предполагаемого подкупа избирателей и злоупотребления административным ресурсом со стороны правящей коалиции, поскольку граница между деятельностью государства и избирательной кампанией была размыта. Около 40% рабочих мест

[91] Парламентская ассамблея Совета Европы, Наблюдение за парламентскими выборами в Грузии (1 октября 2012 г.), отчет о наблюдении за выборами (документ 13068, 29 ноября 2012), п. 59 и 61.

[92] Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/97940.

[93] Парламентская ассамблея Совета Европы, Наблюдение за досрочными парламентскими выборами в Черногории (14 октября 2012 г.), отчет о наблюдении за выборами (документ 13069, 29 ноября 2012), п. 5, 33, 42 и 45. Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FNeID=19196&lang=en.

[94] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/103093.

в Черногории прямо или косвенно связаны с различными государственными органами». В докладе сказано, что злоупотребления административным ресурсом «должны быть преодолены властями Черногории как можно раньше»[95].

53. Относительно злоупотребления человеческими ресурсами большинство правил относятся к *государственным служащим, использующим должностное положение*, и детально рассматриваются гипотетически возможные нарушений.

54. Некоторые европейские страны, в частности **Армения**, **Азербайджан**, **Грузия**, **Казахстан** и **Молдова** находятся в рамках общих ограничительных предложений[96].

55. В **Армении** (как указано в п. 45) статья 22 предусматривает:

1. Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие государственные или общественные должности, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:
   (1) прямые или косвенные заявления, призывающие голосовать за или против кандидата, политической партии, союза политических партий при исполнении служебных обязанностей, а также любое злоупотребления служебным положением с целью получения преимущества на выборах, должны быть запрещены.

56. Кроме того, представитель Центральной избирательной комиссии Армении в ходе семинара в апреле 2013 года[97] также отметил, что Избирательный кодекс запрещает использование для агитации помещений в зданиях, занимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (за исключением случаев, когда офисы избирательных кампаний занимают площадь, не принадлежащую таким органам), или в зданиях, в которых работают избирательные комиссии[98]. Избирательный кодекс далее предусматривает, что общественные лидеры должны определить места для размещения агитационных плакатов. Рекламные плакаты предоставляются бесплатно для всех кандидатов в целях обеспечения равных условий[99].

57. В Совместном заключении по Избирательному кодексу Армении (по состоянию на 26 мая 2011 года) подчеркивается, что «проблема отделения государственных ресурсов от ресурсов партий и кандидатов отмечается в каждом докладе ОБСЕ/БДИПЧ о выборах с 1996 года. Правящая партия оказывает влияние на национальное правительство, а также на администрации губернаторов и органов местного самоуправления в большинстве регионов. В период национальных выборов ресурсы, контролируемые этими администрациями, привлекаются к избирательным кампаниям от имени государственных кандидатов. Это создает неравенство доступных ресурсов и дополнительные проблемы, воспри-

[95] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19735&lanq=en.

[96] В латиноамериканском контексте следующие страны подпадают под действие общей ограничительной оговорки: Коста-Рика, Сальвадор, Соединенные Штаты Америки и Венесуэла.

[97] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil.

[98] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e.

[99] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e.

нимаемые сотрудниками как служебные обязанности, посещать митинги и голосовать в пользу государственных кандидатов, опасаясь за свое трудоустройство. Эта практика не соответствует ни Кодексу этики по избирательным вопросам, где принцип равенства возможностей предполагает нейтральное отношение государственных органов власти[100], ни обязательствам в рамках ОБСЕ, которые призывают к разделению партии и государства и проведению избирательной кампании на основе равного доступа[101]. Надлежащие изменения в статьях 19 и 22 и их соответствующая реализация могли бы внести существенный вклад в решение проблем, отмеченных на прошлых выборах»[102].

58. На практике критические замечания остаются. В Итоговом отчете наблюдения миссии ОБСЕ/БДИПЧ за последними парламентскими выборами 6 мая 2012 года отмечается, что «некоторые нарушения положений об избирательных кампаниях конкурентами на выборах, в том числе использование административного ресурса и попытки ограничить свободу выбора избирателей, создали неравные условия»[103]. После тех же выборов Парламентская ассамблея Совета Европы подчеркивает, что «административные ресурсы были использованы неправильно, в прямом противоречии с Избирательным кодексом. РПА (Республиканская партия Армении, партия власти) активно привлекала школьных учителей и учеников к предвыборным мероприятиям, в том числе во время занятий. В одном случае учителя и местные власти даже попросили родителей принять участие в мероприятиях РПА. Агитационные материалы и партийные флаги РПА имелись в ряде школьных зданий»[104]. В итоговом отчете ОБСЕ/БДИПЧ после президентских выборов 18 февраля 2013 подчеркивается, что «правила кампании не всегда толковались или осуществлялись должным образом со стороны властей и участников, особенно относительно положений о финансировании кампании. Это позволило злоупотреблять административными ресурсами и не обеспечило кандидатам равных условий, а также защиту избирателей от ненадлежащего влияния. Кроме того, Уголовный кодекс не содержит специальных положений по конкретным преступлениям за злоупотребление служебным положением и государственными ресурсами в избирательной кампании. Эти факторы определили неправомерное преимущество действующего президента во время избирательной кампании»[105]. Парламентская ассамблея указывает в своем докладе по результатам наблюдения за теми же выборами, что «регулирование избирательной кампании не обеспечивает достаточную защиту ни от неправомерного использования административного ресурса, ни от размывания границы между государством и правящей партией»[106].

59. Избирательный кодекс **Азербайджана** также запрещает злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний. Статья 55 на-

[100] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-e.
[101] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/14304.
[102] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)032-e.
[103] Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/91643.
[104] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=18720&lana=en.
[105] Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/101314.
[106] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19556&lana=en.

правлена на «обеспечение равного статуса кандидатов во время их выдвижения». Это положение подчеркивает, что «все кандидаты обладают равными правами и обязанностями» (статья 55.1); в Избирательном кодексе предусмотрены положения о мероприятиях, таких как злоупотребление служебным положением (статья 55.2) и список лиц и учреждений, которым запрещается проведение благотворительных мероприятий в течение избирательных кампаний (статья 55.3). В соответствии со статьей 115 Избирательного кодекса лица, которые злоупотребляют своими полномочиями и административными ресурсами с целью влияния на результаты выборов, должны быть привлечены соответствующим образом к уголовной, гражданской или административной ответственности. В Уголовном кодексе Азербайджанской Республики также предусмотрено, что должностные лица, нарушающие избирательные права путем злоупотребления должностными полномочиями, должны быть соответственно наказаны штрафом, лишением права занимать должность в течение определенного периода или тюремным заключением.

60. В итоговом отчете ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдениям за парламентскими выборами 7 ноября 2010 года отмечается, что «злоупотребления административным ресурсом, а также вмешательство местных властей в пользу кандидатов от правящей партии создают неравные условия для кандидатов». В докладе подчеркивается, что «о злоупотреблениях административным ресурсом сообщалось из 20 избирательных округов, где сотрудники государственных учреждений в рабочее время были вовлечены в агитацию за конкретного кандидата». В докладе ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуется, что «существующие проблемы, касающиеся неправомерного вмешательства местных органов исполнительной власти в избирательный процесс, в частности, в отношении... злоупотреблений административными ресурсами в пользу отдельных кандидатов, должны быть обязательно решены, так как это обязанность государства – обеспечить конкуренцию на выборах на основе равных возможностей»[107]. В отчете Парламентской ассамблеи Совета Европы о тех же выборах также отмечены «обвинения в злоупотреблении административными ресурсами»[108]. После президентских выборов 9 октября 2013 г. Международная миссия по наблюдению за выборами заявила, что «кампания партии «Новый Азербайджан» – партии действующего президента – показала хорошую организацию и ресурсы, включая митинги и концерты. В то время как действующий президент прямо не агитировал, он совершал поездки по стране в своем официальном качестве и часто появлялся на публичных мероприятиях. Кампании других кандидатов были более скромными, в форме малочисленных встреч, агитации путем поквартирных обходов и через социальные сети в Интернете, было проведено несколько крупномасштабных митингов. Некоторые кандидаты не проводили митинги и вывешивали плакаты»[109].

61. Статья 49.1 Избирательного кодекса **Грузии** запрещает лицам, «занимающим должности в государственных или местных органах власти», объединение

[107] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/azerbaijan/75073.
[108] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13086&lanq=en.
[109] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/106901.

агитационных мероприятий в поддержку (или против) избирательных субъектов с использованием своих служебных полномочий, в частности с помощью привлечения подчиненных сотрудников к проведению кампаний, сбору подписей или проведению «предвыборной агитации» во время официальных командировок. Совместное заключение подвергает критике это положение, так как «лица, занимающие должности в государственных или местных органах власти, не перечислены в статье 49, и существуют различные трактовки заинтересованных сторон о том, что подразумевается под формулировкой «лица, занимающие должность в государственных или местных органах власти». В заключении рекомендуется обозначить список должностных лиц, к которым относится данное положение, и включить в него губернаторов и мэров, которые привлечены к кампании. Согласно совместному заключению, «Кодексу в дальнейшем следует запретить таким лицам прямо или косвенно использовать административный ресурс и участие в избирательной агитационной деятельности от имени любой партии/кандидата с тем, чтобы обеспечить равные условия для всех участников»[110]. В совместном заключении, напротив, приветствуется положение, которое предусматривает, что «государственные и местные органы власти в период между днем объявления выборов и днем определения результатов выборов не имеют права начинать какие-либо специальные программы, кроме тех, которые предусмотрены в их годовых бюджетах»[111].

62. В отчетах ОБСЕ/БДИПЧ о миссиях по наблюдению за выборами неоднократно указывалось на злоупотребления[112] административным ресурсом на выборах в Грузии, что представляется серьезной проблемой. Эта проблема отчасти возникает из-за отсутствия ясности и конкретности в законодательстве, которое повторяется и в проекте кодекса. Положения проекта кодекса размывают границу между государством и политическими партиями и не выполняют обязательства в рамках ОБСЕ. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют пересмотреть положения о злоупотреблении административным ресурсом. Кроме того, в последнем экспертном отчете Группы государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (GRECO) о прозрачности финансирования политических партий в Грузии отмечается аналогичная обеспокоенность и «рекомендуется принять дополнительные меры по предотвращению неправомерного использования всех видов административного ресурса в избирательных кампаниях[113]. Как следствие, была создана Межведомственная комиссия (МВК) для осуществления контроля за злоупотреблениями административным ресурсом во время избирательной кампании. МВК является органом, состоящим из высших должностных лиц исполнительной власти, уполномоченным рассматривать подтвержденные и неподтвержденные заявления о нарушениях, допущенных государственными служащими. Г-н Зураб

[110] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e.

[111] Там же.

[112] В оригинальном тексте говорится «use». Докладчик добавил префикс «mis», чтобы сохранить концептуальную согласованность в докладе.

[113] Доступно по адресу: www.coe.int/t/dahl/monitorina/areco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2912 Georgia One EN.pdf.

Харатишвили, бывший президент Центральной избирательной комиссии, подчеркнул эффективность такого механизма. Он исполняет превентивную функцию по сдерживанию нарушений в избирательной кампании, используя 12 рекомендаций для устранения недостатков. Тем не менее соответствующие рекомендации вызвали обеспокоенность в связи с тем, что фактически МВК иногда превышала пределы своих полномочий и оспаривала принцип разделения властей.

63. Конституционный закон **Казахстана** о выборах (статья 27.5) предусматривает, что:

> «Кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, запрещается использовать преимущества своего должностного или служебного положения.
>
> Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Конституционном законе понимается:
>
> 1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в другой служебной зависимости, к осуществлению предвыборной агитации, за исключением случаев, когда указанные лица осуществляют агитацию в качестве доверенных лиц кандидата;
> 2) использование помещений, занимаемых государственными органами, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, политической партии, выдвинувшей партийный список, если иным кандидатам, политическим партиям не гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях.

64. На практике отчет ОБСЕ/БДИПЧ о досрочных парламентских выборах 15 января 2012 года отдельно не отмечает вопросы административных ресурсов. Тем не менее, избирательный процесс в целом был оценен как не соответствующий «основным принципам демократических выборов»[114].

65. Кодекс о выборах **Молдовы** в статье 47.6 устанавливает, что «кандидаты не вправе использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах». Совместное заключение 2010 г. подчеркивает, что «этот новый пункт приветствуется и соответствует предыдущим рекомендациям»[115]. Риск злоупотребления административным ресурсом может быть выше у кандидатов, занимающих государственные должности на момент регистрации в избирательном списке кандидатов, кодекс о выборах обязывает их слагать свои полномочия на срок избирательной кампании[116].

66. На практике в своем докладе о наблюдении за местными выборами 2011 г. ОБСЕ/БДИПЧ отметило вручение незаконных подарков избирателям в ходе

---

[114] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/89401.

[115] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)014-e.

[116] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)082-e.

предвыборной кампании[117]. Также указывается, что респонденты «жаловались на злоупотребления административным ресурсом на местном уровне, особенно со стороны кандидатов на переизбрание, хотя масштабы этого было трудно определить». В своем докладе о наблюдении за досрочными парламентскими выборами в 2010 г.[118] ПАСЕ утверждает, что «многие люди выражали озабоченность злоупотреблением административным ресурсом во время избирательной кампании». Документ сообщает о заявлениях ввиду раздачи подарков, в том числе продуктов питания и различных других товаров с именами политических лидеров избирателям[119].

67. **с. В европейских странах существуют положения, запрещающие любые виды вмешательства в пользу кандидата, т.е. запрещающие факт одобрения со стороны государственных должностных лиц или государственных служащих[120].**

68. Закон о выборах в парламент **Португалии** запрещает злоупотребление государственными функциями в целях агитации (ст. 153). На практике, в своем докладе по итогам парламентских выборов 27 сентября 2009 года ОБСЕ/БДИПЧ не упоминало о злоупотреблении административным ресурсом[121].

69. В **Греции** такое положение включено в Конституцию:

Статья 29

3. Любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны должностных лиц, военнослужащих и служащих органов безопасности категорически запрещается. При осуществлении своих обязанностей любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны государственных служащих, работников муниципальных учреждений, других юридических лиц публичного права или государственных предприятий, или предприятий органов местного самоуправления, или предприятий, управляющие которыми прямо или косвенно назначаются государством, административным актом или в силу ее качества акционера, абсолютно запрещены.

70. Закон о выборах **Ирландии** запрещает «председателям выступать в качестве агента кандидата или продвигать его кандидатуру» (статья 144):

«Председатель избирательной комиссии, помощник, заместитель или исполняющий обязанности председателя избирательной комиссии или любой человек, работающий в любой аналогичной должности, в любых целях, связанных с выборами, который действует в качестве агента для любого кандидата на этих выборах или активно связан с продвижением кандидатуры любого кандидата или продвижением интересов какой-либо политической партии на выборах, считается виновным в совершении преступления».

---

[117] Следует учитывать, что финансирование кампаний в Молдове в основном государственное.

[118] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/85409.

[119] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13085&lanq=en.

[120] В Латинской Америке общий запрет, действующий в отношении какого-либо конкретного кандидата, можно найти в правовых положениях Боливии, Колумбии, Коста-Рики, Гаити, Гондурасе, Никарагуа и Панаме. См. также сноску № 31.

[121] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/41003.

71. На практике, в докладе миссии по оценке потребностей ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за досрочными парламентскими выборами 25 февраля 2011 г. подчеркивается, что «в избирательном процессе и в органах по проведению выборов был очень высокий уровень доверия всех групп заинтересованных лиц». Таким образом, вопрос злоупотребления административным ресурсом во время избирательных кампаний не вызывал озабоченности[122].

72. В соответствии с Конституционным законом **Кыргызской Республики** о президентских и парламентских выборах «члены избирательных комиссий, наблюдатели, международные наблюдатели, судьи, представители религиозных организаций, благотворительные организации, частные лица до 18 лет, иностранные граждане и организации не имеют права проводить предвыборную кампанию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Должностные лица государственных органов и органов самоуправления могут проводить избирательную кампанию и распространять любые агитационные материалы, когда они находятся за пределами их официальных должностей» (статья 22.15). Совместное заключение по закону о выборах подчеркивает, что запрещая определенным группам агитацию, статья 22.15 представляет «необоснованные ограничения для отдельных граждан» и может рассматриваться как «чрезмерно ограничительная»[123].

73. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за президентскими выборами 30 октября 2011 года подчеркивается, что «заявления о злоупотреблениях институциональной власти в виде давления и запугивания появлялись в течение всего предвыборного периода, что подрывало доверие к избирательному процессу». В докладе также указывается, что «29 сентября парламент принял постановление о «мерах по обеспечению реализации Закона о президентских и парламентских выборах», усиливая избирательное законодательство и вводя строгие меры в случаях использования ресурсов не по назначению»[124].

74. Закон о режиме всеобщих выборов **Испании** включает различные положения, касающиеся злоупотребления административным ресурсом. Статья 52 запрещает должностным лицам участие в агитации; статья 139 определяет санкции за нарушения, совершенные государственными служащими во время избирательных кампаний, а статья 140 определяет санкции гражданских служащих за злоупотребление своим должностными полномочиями в целях агитации. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по итогам досрочных парламентских выборов 20 ноября 2011 г. не сообщается о случаях злоупотребления административным ресурсом[125].

75. Другие более конкретные запреты относятся к использованию персонала и сотрудников как в Грузии (п. 60-61), так и в Казахстане (п. 62-63)[126].

76. **Только в четырех из всех проанализированных законодательствах определяются временные условия, когда государственные служащие не мо-**

---

[122] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/75725.

[123] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)025-e.

[124] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/86926.

[125] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/Spain/88222.

[126] В Северной и Южной Америке этот вид положений можно найти в Боливии, Колумбии и США.

гут вести агитацию – как только на рабочем месте, так и только в течение рабочего дня, это отмечено в законодательстве Албании (п. 42), Армении (п. 54), Кыргызской Республики (п. 71-72) и Украины (п. 40)[127].

77. В отношении агитации[128] Избирательный кодекс **бывшей югославской Республики Македонии** предусматривает, что:

(1) Избирательной кампанией считается: общественное собрание и другие общественные мероприятия, инициированные организаторами избирательной кампании, публичная демонстрация плакатов, видео презентации в публичных местах, предвыборные медиа- и интернет-презентации, распространение печатных материалов и публичные выступления подтвержденных кандидатов официальными избирательными органами.

(2) Избирательная кампания начинается за 20 дней до дня голосования и должна заканчиваться в первом, и во втором туре выборов за 24 часа до выборов и не проводиться в день выборов (статья 69-а).

78. Совместное заключение по Избирательному кодексу подчеркивает, что «это определение можно рассматривать как ограничение регулярных политических мероприятиях, проводимых до начала официальной предвыборной кампании» и что «кодекс должен определять, что политическая деятельность не допускается до начала официальной предвыборной кампании»[129].

79. На практике в отчете ОБСЕ/БДИПЧ о наблюдении за досрочными парламентскими выборами 5 июня 2011 года сообщается, что «некоторые аспекты выборов требуют внимания», в том числе «меры по обеспечению адекватного разделения государственных и партийных структур». Кроме того, «ОБСЕ/БДИПЧ (миссия по наблюдению за выборами) получило ряд заявлений о том, что партийные активисты просили государственных служащих выделить определенное количество избирателей, которые проголосуют за правящую партию. В соответствии с этими заявлениями сотрудники государственных и общественных учреждений были запуганы угрозой потери работы, если они не выполнят эти требования. Другие обвинения имели отношение к угрозам потери гражданами своих пенсий или социальных услуг, если они не поддержат определенные партии или кандидатов. Подавляющее большинство этих заявлений касалось действий государственных чиновников и активистов от правящей партии. Любые диверсионные действия государственных служащих в течение рабочего дня представляют собой злоупотребление государственными ресурсами для партийных целей»[130].

80. Помимо статьи 134 Конституции[131] специальным соответствующим законодательным актом **Мексики** является Федеральный кодекс избирательных институтов и процедур. Статья 134.8 Конституции гласит, что популярные представители федеральных или местных органов власти, а также сенаторы и

---

[127] В Северной и Южной Америке это Чили, Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Панама, США и Уругвай.

[128] В Мексике существует аналогичный судебный критерий (Верховный суд выборах, 14/2012).

[129] CDL-AD(2011)027, п. 46.

Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)027-e.

[130] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/83666.

[131] Доступно по адресу: www.diputados.qob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

парламентские группы не могут использовать государственные средства в избирательных кампаниях. Каталог ограничений для официальных лиц достаточно большой, поскольку он включает комиссии по правам человека, избирательные комиссии, Национальный институт статистики, географии и информатики и Банк Мексики. Этот каталог также включает любые другие организации или агентства правительства, которые на всех уровнях правительства, федерации, штатов или городов являются частью правовой системы общественного статуса. Это законодательство дополняется статьей 212 Федерального уголовного кодекса, которая предусматривает преступления, совершенные государственными должностными лицами[132]. Эти правила устанавливают отстранение всех государственных должностных лиц от своих обязанностей на время конкурирования за выборную должность, отличную от той, которую они занимают, учитывая, что немедленное переизбрание запрещено. На президентских выборах 2012 года появлялись заявления, что партия победившего кандидата раздавала банковские и потребительские карты в пользу кандидата в президенты. Однако представленные доказательства не были достаточными, чтобы подтвердить влияние на окончательные результаты выборов.

81. **d. Другая категория положений содержит правила, направленные на защиту свободы голосования от возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания**[133]

82. Избирательный кодекс Бельгии предусматривает санкции для лиц, которые обещают рабочие места в государственном или частном секторе (статья 182). Кодекс также запрещает обещания лицам в отношении их голосования или их воздержания от голосования (статья 187)[134]. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ о наблюдении за федеральными выборами 10 июня 2007 года отмечалось наличие в правовой среде «некоторых аспектов, выгодных основным партиям, но это не помешало новым партиям, созданным в последние десятилетия и способствовало развитию неоднородной политической среды»[135].

83. Избирательный кодекс **Франции** запрещает дарить любые подарки, делать пожертвования и давать обещания, направленные на оказание влияния на голосование, а также запрещает принимать такие подарки, пожертвования или обещания[136]. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по итогам парламентских выборов, состоявшихся 10 и 17 июня 2012 года[137], не упоминается о злоупотреблениях административным ресурсом. Тем не менее, Национальная комиссия Франции по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию (CNCCFP)[138] под-

---

[132] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e.

[133] В Северной и Южной Америке аналогичные случаи наблюдались в Бразилии и Сальвадоре. В Канаде кандидатам запрещено принимать подарки или соглашаться на любые другие преимущества во время избирательных кампаний.

[134] Доступно по адресу: www.droitbelqe.be/codes.asp.

[135] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/belaium/28213.

[136] Доступно по адресу: http://www.leaifrance.aouv.fr/; и http://www.leaifrance.aouv.fr/telecharaer pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.

[137] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/93621.

[138] Доступно по адресу: www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp en.pdf.

черкивает в своем ежегодном докладе о деятельности за 2011 год[139], что Комиссия приняла 2899 решений о проверке с целью подтверждения счетов кандидатов (в общей сложности 7047 счетов тщательно изучены). Счета, утвержденные после проверки, составили чуть белее 40% всех счетов (в два раза больше, чем на выборах 2008 года), которые, как правило, показывают включение многими кандидатами расходов, квалифицированных как избирательные расходы и не рассматривались Комиссией в качестве расходов в предвыборных целях. Счета этих кандидатов были утверждены главным образом после проверки следующих расходов: процентные ставки, оборудование, приемы, телефоны и расходы на связь[140]. Однако эти правила не всегда так легко осуществляются, как отмечалось в ходе кампании бывшего президента Франции Николя Саркози в 2012 году. В данном случае Национальная комиссия Франции по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию подсчитала, что г-н Саркози включил в свои расходы по избирательной кампании стоимость открытых заседаний, проведенных им в провинциях в рамках своего мандата Президента, даже те их них, которые были проведены до выдвижения им своей кандидатуры. В июле 2013 года Конституционный совет Франции отверг счета президентской избирательной кампании 2012 года г-на Саркози[141]. Следовательно, его партия (UMP) должна возместить 11 миллионов евро в пользу государства. Этот случай подчеркивает, что, несмотря на наличие инструментов против любого вида злоупотреблений, по-прежнему трудно определить четкое различие между использованием административных ресурсов для кампании кандидата и использования ресурсов в соответствии с занимаемой официальной должностью.

84. Избирательный закон **Люксембурга** запрещает давать или получать пожертвования или обещания от кандидатов на выборах и избирателей (статья 95). Закон также запрещает давать или получать пожертвования, а также подарки и обещания в целях голосования определенным образом или воздержания от голосования (статья 96).

85. Избирательный закон **Монако** запрещает подарки и обещания на национальных и муниципальных выборах (статья 69). Международные наблюдатели за выборами не отмечали случаев злоупотребления административным ресурсом[142].

86. **е. В законодательства двух европейских стран включены положения, связанные с привлечением СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств**[143]

87. Помимо **Грузии**[144], Избирательный кодекс **Армении** также обращается к этому вопросу в статье 22:

---

[139] Доступно по адресу: www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp activite 2011.pdf.
[140] Доступно по адресу: www.cnccfp.fr.
[141] Доступно по адресу:
www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/enalish/case-law/
decision/decision-n-2013-156-pdr-of-4th-july-2013.137967.html.
[142] Доступно по адресу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19506&lanq=en.
[143] В Северной и Южной Америке это Боливия, Эквадор, Сальвадор, Гондурас, Мексика, Парагвай и Перу.
[144] См. п. 60.

1. Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие должности государственного или общественного служащего, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:
   (...)
   (3) запрещается освещение деятельности этих кандидатов в средствах массовой информации, за исключением случаев, установленных Конституцией, официальных визитов и приемов, а также освещение их деятельности во время стихийных бедствий.
2. Если освещается иная деятельность указанного в настоящей статье кандидата, то средство массовой информации, осуществляющее территориальное эфирное вещание, учитывает это при освещении деятельности других кандидатов, для соблюдения установленного статьей 19 настоящего Кодекса равенства освещения и принципа недискриминации[145].

88. **f. В ряде государств нет четких положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, но существуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решении данного вопроса.** Это будет рассмотрено далее (п. 89-92, а также в главе С).

89. Закон о выборах **Финляндии** явно не упоминает о злоупотреблении административным ресурсом во время избирательных процессов, но вводит санкции в случае нарушения служебных обязанностей членами избирательных комиссий:

> Статья 185. Уголовная ответственность сотрудника избирательной комиссии
>
> Если член районной избирательной комиссии, центральной избирательной комиссии муниципального образования, избирательного комитета или избирательной комиссии либо избирательный помощник или любое другое лицо, действующее в качестве избирательного чиновника, как это определено в настоящем Законе, пренебрегает возложенными на него обязанностями, он или она наказывается так, как бы он или она совершили должностное преступление[146].

90. ОБСЕ/БДИПЧ не рекомендовало проведение мониторинга на последних президентских выборах (22 января 2012 года) в связи с тем, что «контактные лица, с которыми встречалось ОБСЕ/БДИПЧ (Миссия по оценке потребностей) отметили высокий уровень уверенности во всех аспектах избирательного процесса». Остальные рекомендации, сделанные предыдущими миссиями, не относятся к вопросу злоупотребления административным ресурсом во время избирательных кампаний[147].

91. Наконец, Закон **Великобритании** о политических партиях, выборах и проведении референдумов 2000 года регулирует расходы, квалифицируя их как произведенные для целей проведения выборов[148]. Кроме того, Закон 2006 года

---

[145] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e.
[146] Доступно по адресу: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf.
[147] Доступно по адресу: www.osce.orq/odihr/elections/85410.
[148] Доступно по адресу: www.leaislation.aov.uk/ukpaa/2000/41/schedule/8.

о проведении выборов[149] включает в себя правила, касающиеся нарушения служебных обязанностей, как в **Финляндии**, которые могут включать действия под угрозой (статья 63). ОБСЕ/БДИПЧ не сообщает о злоупотреблениях административным ресурсом в ходе избирательной кампании по наблюдениям за всеобщими выборами 6 мая 2010 года[150].

92. Дополнительный вопрос касается только законодательства **Грузии** и **Черногории**, которые основывают свои правовые положения на принципе охраны государственных ресурсов, в то время как большинство законов сосредоточены на избирательном равенстве[151].

C. Судебные стандарты, установленные прецедентами

93. Данный обзор действующего законодательства о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, с одной стороны, и практики, установленной во время выборов, с другой стороны, показывает, что реализация правовых норм в этой области остается сложной во многих странах. Практика слишком часто выявляет противоречия между интересами должностных лиц и справедливостью избирательного процесса.

94. До сих пор в настоящем докладе рассматривались существующие положения по использованию и против злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов. Доклад не адресован государствам – членам Венецианской комиссии, которые не имеют определенных юридических положений избирательного законодательства или других специфических средств против использования административного ресурса во время избирательных процессов[152].

95. Однако такие специальные правовые положения могут быть разработаны в других законодательных актах как общего уголовного или административного законодательства, так и в законодательстве по борьбе с коррупцией или о государственной службе. Эти положения могут быть столь же эффективными, как более узкие или специальные законодательства (например, избирательные) при соответствующем применении к должностными лицами и к государственным служащим. Они могут быть еще более эффективными в общем законодательстве, поскольку это может подчеркнуть серьезность таких злоупотреблений.

96. В странах, не имеющих положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов[153], **конституционные суды или эквивалентные им органы** разъясняют закон через свод решений, давая, таким образом, судебное толкование конституционных принципов о равенстве в избирательных процессах, способствуя обеспечению нейтральности государ-

---

[149] Доступно по адресу: www.leaislation.aov.uk/ukpaa/2006/22/pdfs/ukpaa 20060022 en.pdf.

[150] Доступно по адресу: www.osce.ora/odihr/elections/69072.

[151] Как и в случае с Аргентиной, Чили, Эквадором, Гватемалой, Мексикой, Никарагуа, Парагваем, Доминиканской Республикой, США и Венесуэлой.

[152] См. п. 87-91.

[153] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e.

ственных органов в избирательных процессах. Такое толкование способствует главным образом обеспечению нейтралитета государственных органов в избирательных процессах.

97. В европейском контексте следует привести следующие решения **Европейского суда по правам человека** и **конституционных судов** (или эквивалентных им органов) (в хронологическом порядке):

- Прецеденты Европейского суда по правам человека:
  - Великобритания, дело «Ахмед и другие против Соединенного Королевства» о необходимости государственного нейтралитета во время избирательных кампаний в Великобритании[154];
  - Россия, дело Республиканской партии России против России о роспуске Республиканской партии России, иллюстрирующее злоупотребление административными ресурсами[155];
  - Россия, дело Коммунистической партии России и других против России о доступе к СМИ от 19 июня 2012 года[156];
- Прецеденты конституционных судов (или эквивалентных им органов):
  - Франция, дело о вмешательстве муниципальных служащих в избирательную кампанию[157];
  - Армения, дело о нейтралитете, требуемом от армянских государственных служащих при переизбрании[158];
  - Ирландия, дело МакКристал против министра по делам детей и по делам молодежи на ирландском референдуме, в котором говорится о принципе Британской избирательной комиссии: о том, что все демократические действия, такие как выборы или референдумы, должны быть основаны на доверии и участии и оставаться в стороне от любого ненадлежащего влияния[159];
  - Украина, дело о выборах Президента Украины Конституционный Суд подчеркивает важность защиты воли избирателей по избранию кандидата на пост президента. Законодательство запрещает органам исполнительной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам участие в избирательных кампаниях, чтобы избежать давления на избирателей и обеспечить свободу выражения мнений[160].

98. В судебной практике Соединенных Штатов Америки есть также соответствующие прецеденты:

---

[154] Доступно по адресу: www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/full/eur/ech/enq/ech-1998-2-011.

[155] Доступно по адресу: http://hudoc.echr.coe.int/sites/enq/paqes/search.aspx?i=001-104495.

[156] Доступно по адресу: http://hudoc.echr.coe.int/sites/enq/paqes/search.aspx?i=001-111522.

[157] Доступно по адресу: www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/precis/enq/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document- frame.htm$f=templates$3.0.

[158] Доступно по адресу: www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/precis/enq/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$a=%5Bfield,GRP%3A%5Borderedprox,0%3ACCCOCND%5D%5D%20$x=server$3.0#LPHit1.

[159] Доступно по адресу: www.courts.ie/Judqments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/47c2796248c9a70280257ad1005980df?OpenDocument.

[160] Доступно по адресу: www.ccu.qov.ua/uk/doccataloq/list?currDir=8847.

– Народ против Сперл[161]: в 1976 году Маршал Лос-Анджелеса предоставил транспортное средство в распоряжение кандидата, его сотрудников и семьи. Г-н Сперл был приговорен к тюремному заключению; исполнение приговора было приостановлено и заменено на испытательный срок 4 года, на определенных условиях, в том числе заключение на первые шесть месяцев в тюрьме графства и штраф $500.

– Народ против Баттин[162]: в 1974 году Баттин был руководителем Первого округа Оранж Каунти, в это время он решил баллотироваться от демократической партии на пост вице-губернатора Калифорнии. В течение пяти месяцев перед предварительным предвыборным собранием для выдвижения кандидатов он использовал свой офис, оборудование и персонал для продвижения своей кандидатуры. Г-на Баттина осудили на три года условно при условии, что он шесть месяцев работал в тюрьме графства и заплатил $3500 штрафа плюс налоговые штрафы.

– Стансон против Мотта[163]: в июне 1974 года в Калифорнии избиратели одобрили вопрос о создании фонда в $250 млн для будущего приобретения земли парка и рекреационных и исторических объектов государственными и муниципальными органами власти. За день до выборов истец Сэм Стансон подал иск налогоплательщика, утверждая, что ответчик Уильям Пенн Мотт-младший, директор Калифорнийского департамента парков и отдыха, позволил департаменту истратить более чем $5000 государственных средств для продвижения прохождения облигационного займа через законодательный орган. Утверждая о незаконности такого использования государственных средств, истец просил потребовать, чтобы г-н Мотт лично вернул средства в государственную казну и любые другие присвоенные средства. Верховный суд единогласно признал, что директор действовал незаконно, и заявил, что «...избирательное использование государственных средств в избирательных процессах, конечно, поднимает вопрос именно такого неправильного искажения демократического избирательного процесса».

99. В Латинской Америки есть несколько примеров, в том числе решения Колумбийского Верховного суда (которые наложили ограничения на государственных служащих для предотвращения влияния на избирательные кампании)[164] и Национального избирательного жюри Перу (установление ограничений на участие представителей государственных структур в выборах)[165].

---

[161] Доступно по адресу: http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/54/640.html.

[162] Доступно по адресу: http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/77/635.html.

[163] Доступно по адресу: http://scocal.stanford.edu/opinion/stanson-v-mott-27987.

[164] Доступно по адресу: www.alcaldiaboaota.aov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18212.

[165] Доступно по адресу: http://portal.jne.aob.pe/informacionleaal/Constitucin%20y%20Leyes1/Realamento%20de%20proaanda%20electoral.pdf.

IV. Законное использование или злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов: элементы для анализа

A. Оценка использования или злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов

100. На основе рассматриваемых законов и практики (Часть II) представляется легитимным принять законодательство, касающееся использования административных ресурсов во время избирательных процессов, а также положения, запрещающие злоупотребление такими ресурсами. Необходимо обеспечить целостность в осуществлении политики и политических платформ, которые устанавливаются задолго до начала избирательного процесса.

101. Например, Верховный избирательный суд Мексики считает, что привлечение государственных служащих только в нерабочие дни в политических агитационных мероприятиях в поддержку той или иной партии, кандидата на выборах не означает само по себе злоупотребления использованием государственных средств[166].

102. Следовательно, чтобы установить четкую границу между использованием или злоупотреблением административным ресурсом в ходе избирательного процесса при реализации политических платформ, в первую очередь следует определить сроки начала этой политики. Существует законное использование административного ресурса в ходе избирательных процессов выборными лицами и высокопоставленными государственными служащими, когда политическая платформа (а точнее события, реализующие эту платформу, такие как торжественное открытие общественных зданий, запуск новых программ общественного потенциала, увеличение зарплаты или пенсии в государственном секторе и т.д.) осуществляется по долгосрочному утвержденному плану, т.е. плану, утвержденному в начале легислатуры (или мандата) или, самое позднее, в начале бюджетного года. Более того, результат такой политики не должен рассматриваться в течение избирательного процесса. Например, количество торжественных открытий общественных зданий должно быть на том же уровне в ходе избирательных процессов по сравнению с другими периодами без выборов. Избирательный процесс не является подходящим моментом для начала реализации новых программ и мероприятий с бюджетным финансированием, которые не были запланированы до начала кампании. Такие программы и действия, следовательно, могут быть более легко квалифицированы как неправильное использование или злоупотребление нематериальными административными ресурсами.

103. Грань (особенно, когда законодательство этого не предусматривает) между использованием и злоупотреблением административным ресурсом в ходе

[166] Доступно по адресу: www.seatlax.qob.mx/JURIS/14 2012.htm. http://portal.te.qob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm; www.te.qob.mx/Informacion juridiccional/sesion publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0258-2009.pdf; и www.te.qob.mx/Informacion juridiccional/sesion publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2010.pdf.

избирательных процессов касается также человеческих ресурсов, вовлеченных прямо или косвенно в участие в выборах, поскольку их использование может вызвать нарушение обязательств справедливости, в духе которых должны проводиться любые избирательные процессы. Эти ресурсы в особенности касаются высокопоставленных государственных служащих, которые либо назначаются политическими властями (избранные лица или правительство), либо становятся ими в результате карьерного роста на государственной службе (из неполитической ветви государственной службы). Независимо от их первоначального назначения (или продвижения в должности) эти должностные лица должны эффективно, честно и грамотно содействовать в осуществлении политики их знаниями и здравым смыслом.

104. Также необходимо отличать назначены ли эти государственные должностные лица политической властью или нет. После этого необходимо оценить выполняют ли они свои обязанности в соответствии с законом беспристрастно (т.е. в интересах общества) или они выполняют их в соответствии с законом, но и с верностью и преданностью по отношению к политическому органу, назначившему этих лиц. Государственные должностные лица не должны исполнять свои обязанности в чисто политических интересах партии (партий), находящейся у власти. Для того чтобы провести различие между этими двумя категориями, только использования законодательства не достаточно. Необходимо также, чтобы эти государственные служащие стремились развивать и поддерживать высокие этические стандарты в своей работе. Таким образом, это не только вопрос культуры политически заинтересованных сторон, но и вопрос о профессиональных стандартах поведения государственных служащих или профессиональной культуре государственного управления. Кодексы этики и этических стандартов (в частности, в отношении избирательной администрации и избирательного правосудия) должны быть сформулированы и размещены на доступных ресурсах для государственных служащих.

B. Правительство против правящей партии, большинства и оппозиционных партий, представленных или не представленных в парламенте

105. Легитимная деятельность правительства должны быть отделена от правящей партии, особенно во время избирательных процессов. Должны быть определены правовые и этические обязательства для того, чтобы отличить обычные правительственные мероприятия от деятельности правящей партии в ходе избирательных процессов. Для определения баланса в избирательных процессах правительственные мероприятия должны быть сравнимы с ролью оппозиции в демократическом парламенте.

106. Поэтому очень важно проводить различие между внутренней работой правящей партии (или коалиции) и подготовкой к политике реформ по различным общественным вопросам и разработкой и последующей работой над программой реформ, за которую правительство несет ответственность. Что касается

последнего, у выборных лиц и государственных служащих есть свои задачи и обязательства, и они должны работать в соответствии с определенными правовыми и этическими принципами (как это было предложено выше в главе А).

107. Легитимность текущей деятельности правительства, например, может подвергнуться критике или рассматриваться как простое злоупотребление, когда специальная ограниченная кампания помощи и социальной поддержки немедленно связывается со стимулированием избирательного процесса, например, денежные пожертвования для некоторых специфических групп избирателей.

108. Вопрос о злоупотреблении административным ресурсом также должен быть проанализирован с точки зрения конституционной обязанности государства по защите свободы избирателей в формировании своего мнения и, следовательно, по защите и поощрению равенства и нейтралитета в отношении появления новых политических участников, которые еще не получили представительство в парламенте, и уже существующих политических партий. Это особенно важно в контексте избирательного процесса и также может оказать влияние на то, как законодательство регулирует прозрачность частного финансирования политических партий и отдельных интересов в правовой конструкции, поддерживающей государственное финансирование политических партий. Реализация специальных правил должна быть основаны на том факте, что главная ценность – защита справедливости в выборах. Такое правило должно иметь следующие характеристики: избегать всего, что может повредить его эффективности, особенно мероприятий на государственном уровне; освещать в средствах массовой информации; а также включать положения, затрудняющие чрезмерное частное финансирование, в частности осуществляемое организованной преступностью.

109. Важно также уважать роль оппозиции в демократическом парламенте[167]. Оппозиционные партии, очевидно, не имеют тех же возможностей использования квалифицированных услуг неполитической общественной ветви власти как партии власти, в том числе в местных и региональных администрациях. Оппозиция может подвергаться дискриминации в отношении условий работы, в том числе относительно помещения и оборудования, персонала и источников связи. Тем не менее, можно предоставить некоторые уравновешивающие схемы в рамках конституционного строя. Оппозиционным партиям в парламенте могут быть предоставлены эквивалентные ресурсы при участии в работе комитетов и доступа к ресурсам следствия, которые парламент делает доступными для отдельных членов парламента или политических партий, представленных в парламенте. Внутренние правила парламентов должны обеспечить равный доступ к собственным средствам парламентов, а также местных и региональных администраций.

110. Цель законов, предусматривающих меры, направленные против злоупотребления административным ресурсом, в принципе, обеспечить свободное и справедливое голосование. Тем не менее возможен риск слишком радикальных положений, которые могут вступать в противоречие с другими принципами или быть неработоспособными или контрпродуктивными на практике, или вовсе ли-

[167] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e.

шать людей возможности занимать государственные должности. Избирательные законы и имеющие отношение к выборам тексты должны стремиться к равновесию. Это равновесие может быть достигнуто путем предоставления необходимых гарантий для лиц, занимающих политические должности, от преследования после проигрыша на выборах. Такие законы должны также обеспечить постоянную и эффективную политику даже в периоды избирательных кампаний, обеспечивая при этом оппозиционные партии, в том числе не входящие в парламент, достаточными ресурсами для осуществления своих предвыборных кампаний.

111. На основе сравнительного анализа законодательства и практики, представленных выше, в части IV настоящего доклада представлены предварительные рекомендации, а в части V – окончательные рекомендации.

V. В качестве рекомендаций

A. Саморегулирование – первый шаг

112. Использование стандартов этического поведения может рассматриваться в качестве первого важного шага против злоупотребления властей. В этом отношении политические партии могут неформально договориться (минуя правовые положения) об этических соглашениях или соглашениях, касающихся избирательных процессов, включая связанные с неправильным использованием административного ресурса. В соответствии с принципом прозрачности такие соглашения должны обсуждаться публично, чтобы граждане также могли принять участие в дискуссии, и содержать возможные санкции в случае нарушения взятых обязательств. Если такие соглашения не соблюдаются или если наблюдаются нарушения, об этом должно быть сообщено, в том числе в средствах массовой информации. Такие модели саморегулирования широко применяются в скандинавских странах. Их можно определить как принадлежащие к концепции консенсусного подхода. Стороны могут вести себя очень свободно[168].

113. Альтернативная модель, которая в международной перспективе не столь развита, – это стратегия, при которой законодательство играет важную роль в регулировании политических партий.

B. Законодательные санкции за взяточничество и коррупцию

114. В своем худшем виде злоупотребления административным ресурсом в избирательных процессах (где услуги обмениваются на благосклонность) являются преступлением и проявлением коррупции в стране. Соответствующие уголовные законы против использования административного ресурса действуют в большинстве стран, способствуя предотвращению таких фактов, как присвоение чужого имущества и злоупотребление доверием. Эти уголовные законы могут или должны быть направлены против наиболее серьезных форм злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов. Огромная проблема обеспечения их эффективного выполнения в целом остается. Вынужден-

[168] См. п. 103.

ные расходы и распространенные нормы поведения (не этичные, но возможно законные) ставят дополнительные задачи в этом отношении.

115. Беспристрастность всех соответствующих заинтересованных сторон, в частности полиции, прокуратуры, судов, судей, а также аудиторов, имеет важное значение для решения вопросов злоупотребления. СМИ в соответствии с принципом свободы информации также могут играть важную роль в борьбе со злоупотреблениями и поддерживать эффективное отправление правосудия в этой области. Представляется плодотворным формирование такого же взгляда на нарушения в ходе избирательных процессов, как на коррупцию в целом.

C. Другие законодательные меры

116. Основным инструментом против злоупотреблений является закон и его применение. Этот инструмент содержится не только в уголовном праве, но и в законодательстве в целом, как это предусмотрено во многих европейских странах. Для того, чтобы полностью понять последствия этих положений, также представляется необходимым рассмотреть информацию в общем контексте законодательства, где эти положения являются его частью. В противном случае невозможно правильно оценить влияние этих положений. Этот вопрос требует рассмотрения нескольких областей права.

117. Прежде всего, очень важно подчеркнуть конституционные положения в этом отношении для того, чтобы определить, как конституция закрепляет разделение властей, верховенство закона, контроль правительства парламентом и парламентскими комитетами, конституционный суд (или аналогичный орган), избирательные суды или комиссии, омбудсмена и генерального аудитора. Поэтому такие органы и учреждения должны исполнять свои обязанности в отношении равенства всех граждан перед законом. Более того, в своих решениях и действиях они должны соблюдать объективность и беспристрастность. Такие принципы должны, очевидно, относиться к избирательным процессам в целом, а также к наблюдению за такими процессами. Действительно, равный доступ политических партий к государственным ресурсам, средствам массовой информации и нейтральность государства должны постоянно превалировать в период избирательного процесса[169].

118. Злоупотребления административным ресурсом в избирательных процессах, которые только начинаются или которые представляются типичными общими преступлениями, должны быть оставлены на рассмотрение уголовного кодекса, а не регулироваться в специальных избирательных актах. Различные виды несанкционированных акций перед выборами (неправомерные действия при голосовании и неправомерное вознаграждение за голосование и т.д.) следует рассматривать в качестве таких серьезных преступлений, как взяточничество и коррупция, серьезные проступки или злоупотребление служебным положением

[169] В Латинской Америке Боливия, Сальвадор, Мексика и Уругвай являются примерами стран с особыми конституционными положениями против использования административного ресурса в политических целях. Например, в Мексике Избирательный суд является высшим органом в применении конституционных принципов в избирательных вопросах.

со стороны государственных должностных лиц, экономические преступления, хищение административного ресурса и злоупотребление доверием. Политические партии, кандидаты, СМИ и государственные должностные лица, которые уличены в злоупотреблении административными ресурсами, должны быть подвергнуты санкциям. Обеспечение внедрения стандартов на различных уровнях государственного управления в рамках федеральных систем также должно быть важным аспектом внимания законодательства.

119. В публичном праве важно предусмотреть положения, устанавливающие четкие различия между политической активностью и должностными обязанностями государственных служащих, а также определить, как задачи и обязанности должны быть распределены между ними. Кроме того, необходимы хорошо разработанные, подробные и прозрачные законодательные акты о государственном бюджете, его распределении и надлежащем использовании. В противном случае, внутренний и внешний аудиторский контроль не будут эффективными мерами противодействия злоупотреблениям. Важно также принять решение о подробных положениях по некоторым бюджетным вопросам, таким как использование официальных помещений, коммуникаций и транспорта и других технических ресурсов, дополненных принятием актов о деловой этике и добросовестной практики в этой области.

120. Государственные должностные лица, которые нарушают правила, регулирующие условия гражданской службы, должны быть наказаны за преступления или за нарушение своих обязанностей в виде дисциплинарных санкций (в том числе освобождения от должности). Различные положения применимы для политических должностей (министры, политический штат государственных учреждений, сотрудники парламентских фракций и т.д.)[170]. В этой области есть также необходимость в независимом рассмотрении и, в конечном счете, в решениях, вынесенных судами. В дополнение к уголовным обвинениям и соображениям, высказанным в этом докладе, применение административных санкций представляется подходящим решением по сравнению с политическим импичментом в случае злоупотребления административным ресурсом государственными должностными лицами.

D. Правильная и эффективная реализация законодательства

121. В целях эффективной реализации законодательства от всех политических сторон требуются взаимопонимание и ответственность. Необходимы общее понимание и консенсус относительно важности конституционных ценностей. Например, разделение общего взгляда на роль оппозиции в обществе с четкой отсылкой к добросовестной практике.

122. Если найден такой консенсус, появляются возможности для осуществления более эффективного парламентского контроля в постоянных парламентских комиссиях, которые несут ответственность за конституционные и смежные с ними вопросы, такие как избирательные вопросы. Аналогично, в президентских

[170] Доступно по адресу: www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)044-e.

режимах оппозиция находит больше стимулов для участия через институциональные пути, когда преобладает уверенность в отношении толкования и применения законов.

123. Независимая национальная счетная палата, ответственная перед парламентом, также может играть важную роль, контролируя расходы и финансовое управление правительства. Она также может расследовать и принимать меры против финансовых нарушений в правительстве.

124. Важно, чтобы конституционные суды или эквивалентные им органы, избирательные суды или органы прокуратуры и суды общей юрисдикции несли полную ответственность за отправление правосудия по вопросам злоупотребления административными ресурсами во время избирательных процессов.

125. Важно также, чтобы упомянутые функции исполнялись в соответствии с принципами прозрачности и уважения свободы информации.

E. Требование прозрачности и свободы информации

126. Основные принципы прозрачности в избирательных процессах и свободы информации являются обязательными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом. Предусмотренная законом система и ее реализация через различные учреждения также должна подлежать публичной отчетности и обсуждению. Очень важно, чтобы любые недостатки и ошибки можно было обсуждать открыто в СМИ и в общественных местах. Поведение министров, избранных лиц, государственных служащих и должностных лиц в целом, а также судей и аудиторов должно быть связано с ответственностью перед гражданами, с возможными последствиями в виде расследования и санкций против нарушителей (политических, гражданских или уголовных). В дополнение к этим обязательствам в случае, когда вмешательство государства в выборы является настолько сильным, что ставит под угрозу справедливость между различными политическими конкурентами и свободу граждан, максимальной санкцией должна являться отмена выборов до тех пор, пока собственные правовые традиции и особенности избирательного законодательства предусматривают эту возможность.

F. Общественные гранты политических партий[171]

127. Регулярно встречающейся проблемой является риск несоответствия возможностей, другими словами, неравенства между правительственной партией (партиями) и оппозиционной партией (партиями). Такие дисбалансы могут оказывать некоторое противодействие системе государственного финансирования деятельности партий в соответствии с законодательством об общественных грантах политическим партиям, основанном на принципе равенства. Эта система должна быть установлена в соответствии с законодательством об общественных грантах политическим партиям и основана на принципе равенства. В докладе также подчеркивается необходимость обеспечения надлежащих условий для пар-

[171] См. Регламент Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ о регулировании политических партий, п. 176-192.

тий, не представленных в парламенте (см. пункт 13). Этот доклад предоставил ряд примеров общественных грантов политическим партиям. Тем не менее, он не охватывает всю глубину данной темы[172].

128. В отношении системы финансовых грантов политическим партиям можно предусмотреть установление некоторой финансовой компенсации, чтобы оппозиционные партии имели дополнительные средства по сравнению с правящими партиями. Это делается для того, чтобы до определенной степени компенсировать им преимущество ресурсов партии (партий) власти, имеющей доступ к человеческим ресурсам правительства, а также местных и региональных администраций.

129. В данном контексте еще одним важным элементом может быть создание государственной системы финансирования. Эта система может обеспечить печать избирательных бюллетеней и финансовую поддержку, например, в виде бесплатных или за счет субсидируемых средств офисных услуг.

130. Законодательство может также обеспечить для членов парламента и министров право на бесплатные внутренние поездки за счет государства даже во время избирательных кампаний.

131. Наконец, система государственных грантов для политических партий может стать хорошей отправной точкой для определенного общественного контроля и аудита экономических условий сторон. Здесь существует возможность для реализации различных защитных механизмов против использования административного ресурса в избирательных процессах. Такая система грантов, основанная на принципе равенства, в конечном счете контролируемого судами или специальными органами, может преследовать законные цели в демократическом обществе, как, например, в Мексике, где правила являются исчерпывающими и судебное рассмотрение гарантируется на каждом этапе государственного финансирования.

132. В докладе предлагается регламент, основанный на анализе явления злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов и направленный на совершенствование нормативно-правовой базы и соответствующей практики государств – членов в этой области.

VI. Регламент

I. Принципы

1. Принципы прозрачности и свободы информации являются непременными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом.

2. Принцип равенства возможностей также является ключевым принципом в целях обеспечения справедливых избирательных процессов. Это влечет за собой два предварительных условия:

[172] См. ч. III, IV доклада.

- органами государственной власти, а также государственными и полугосударственными органами должны быть приняты нейтральные и этичные правила, в частности, в отношении: предвыборного периода, в том числе в процессе регистрации кандидатов; представления в средствах массовой информации, в частности в государственных СМИ; и финансирования политических партий и избирательных кампаний, в частности государственного финансирования;
- должностным лицам следует обеспечивать отсутствие дискриминации по отношению к соперникам для обеспечения равного доступа к административным ресурсам.

3. Принцип нейтральности должен применяться к гражданским служащим при исполнении ими своих профессиональных обязанностей, а также к государственным и полугосударственным органам.

II. Нормативно-правовая база для реализации принципов

1. Избирательное и уголовное законодательство, а также законы о финансировании политических партий и избирательных кампаний являются основными текстами, которые должны обеспечить меры для предотвращения злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов.

2. Такие меры должны быть соразмерными, понятными и предсказуемыми для всех претендентов.

3. В данных целях эти положения должны разграничивать деятельность, присущую государственной власти от деятельности политических партий и кандидатов.

III. Меры по осуществлению принципа справедливости и положения, направленные на борьбу со злоупотреблением административным ресурсом[173].

1. Акты или соглашения о деловой этике могут быть подходящими мерами для решения проблем злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов. В этих целях политические партии соглашаются на такие соглашения. Публичность и повсеместное распространение этих инструментов имеют решающее значение для повышения их эффективности.

2. Во время избирательных процессов государственные должностные лица, которые участвуют в выборах или являются кандидатами, не должны использовать свои должностные полномочия.

3. Независимая национальная счетная палата, проверяющая парламент, играет важную роль по надзору за использованием административного ресурса, в том числе государственного финансирования политических партий и избирательных кампаний. Независимый орган, образованный в соответствии с законодательством, может нести ответственность за решение всех вопросов, связанных

[173] Помимо принципов и нормативно-правовой базы, политическая воля остается ключевым фактором для эффективного осуществления мер, направленных на противодействие злоупотреблением административным ресурсом.

с неправильным использованием административного ресурса, в том числе нефинансовых средств, насколько это предусмотрено количеством ресурсов и адекватными правилами для выполнения этой задачи.

4. Компетентные органы, отвечающие за пресечение злоупотребления административными ресурсами, должны использовать превентивные меры для того, чтобы остановить незаконную деятельность до выборов в кратчайшие сроки.

5. На политические партии, кандидатов, государственные средства массовой информации и должностных лиц, злоупотребляющих административными ресурсами, могут быть наложены санкции.

6. В этом отношении независимая судебная система является непременным условием для применения санкций за злоупотребление административными ресурсами.

7. Поэтому очень важно, чтобы конституционные суды, избирательные суды или эквивалентные им органы, а также прокуроры и суды общей юрисдикции несли полную ответственность за отправление правосудия по делам, связанным со злоупотреблением административным ресурсом.

8. Обеспечение беспристрастности полиции, прокуроров, независимости судей, а также аудиторов (контролеров) политических сил имеет решающее значение. Конкретные законодательные меры должны касаться вопроса независимости с тем, чтобы обеспечить нейтралитет этих лиц по отношению ко всему избирательному процессу.

ДОКЛАД ОБ ИМПЕРАТИВНОМ МАНДАТЕ И АНАЛОГИЧНОЙ ПРАКТИКЕ

утверждён на Совете по демократическим выборам
на 28-м заседании *(Венеция, 14 марта 2009 года)* и Венецианской
комиссией на 79-й пленарной сессии *(Венеция, 12-13 июня 2009 года)*
на основе комментариев
г-на Карлоса КЛОСА МОНТЕРО *(член Совета, Испания)*

CDL-AD(2009)027

Введение

1. На своем 23-м заседании, состоявшимся в Венеции 13 декабря 2007 года, Совет по демократическим выборам, исходя из Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1791(2007) и Резолюции 1547(2007) о состоянии прав человека и демократии в Европе, а также выводов генеральных докладчиков на Форуме за будущее демократии, рассмотрел документ, озаглавленный «Состояние прав человека и демократии в Европе – вопросы для будущей деятельности» (CDL(2007)123).

2. После рассмотрения данной проблематики Совет решил рекомендовать в качестве возможной сферы исследований в 2008 году, помимо других вопросов, императивный мандат. Докладчиком был назначен г-н К. Клоса Монтеро, член Совета, Испания, и предварительный обзор был представлен на 26-м заседании (18 октября 2008 года). В данном исследовании, помимо формального концептуального подхода к понятию императивного мандата, рассматриваются связанные с ним аспекты, которые возникают при анализе соответствующей практики в конкретных государствах. Интерес Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Совета по демократическим выборам и Венецианской комиссии к этой практике, которая в целом неприемлема в демократических странах (императивный мандат), отчасти связан и с тем фактом, что некоторые страны использовали данную концепцию для попытки решения конкретных проблем (переход депутатов из одной партии в другую, выход из партии, смена партийной принадлежности).

3. Настоящий доклад был утвержден Советом по демократическим выборам на его 28-м заседании (Венеция, 14 марта 2009 года). Он будет утвержден Венецианской комиссией на ее 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

1. Исторический и теоретический контекст

4. Истоки императивного мандата восходят к римскому праву. В средневековой Испании, и в частности Королевстве Леон и Кастилия, представительство больших и малых городов в Кортесах (в парламенте) было основано на императивном мандате[174]. Представители из этих городов были вооружены четкими и подробными указаниями, в соответствии с темами, обсуждавшимися на заседаниях. Они не могли отклониться от этих указаний. Как правило, города требовали от своих представителей принять присягу о том, чтобы не отходить от данных им указаний и не превышать свои полномочия, при том что данный акт официально заверялся государственным нотариусом. Начиная с XV века, короли Испании начали указывать в своих документах о созыве собраний рамки желаемого мандата и, даже если это вступало в противоречие с пожеланиями городов, поскольку это означало, что эти города уже не могли бы контролировать своих представителей, испанская монархия с успехом преодолела императивный мандат и таким образом во многом подчинила представителей городов своим собственным замыслам.

5. Либеральная демократическая теория обеспечила основы для представительного мандата, исходя из нового источника легитимности и суверенитета – нации. Сами основы теории представительного мандата просты и понятны: даже если представители и выбраны в местных сообществах, они не представляют исключительно своих местных избирателей, а абстрактный орган – нацию – воля которой выше и отличается от местных избирательных округов.

6. Убедительно изложил принцип представительной демократии и содержащееся в нем отличие от императивного мандата Эдмунд Бёрк в своем «*Обращении к избирателям Бристоля*» (ноябрь 1774 года).

> *Высказывать свое мнение – это право всех людей; мнение избирателей является весомым и уважаемым, и представитель обязан всегда внимательно к нему прислушиваться, и он призван всегда его самым серьезным образом учитывать. Однако повелительные указания; установленные мандаты, которыми член слепо связан и которым он должен безоговорочно подчиняться, за них голосовать и их защищать, пусть даже если это противоречит его самым очевидным суждениям и убеждениям – это все то, что совершенно неведомо законам данной страны и что составляет очевидное искажение всего построения и общего смысла нашей Конституции.*
>
> *Парламент не является* ***собранием*** *посланников, представляющих разные и враждебные интересы; интересы, которые каждый должен защищать, как представитель и сторонник, против других представителей и сторонников; но парламент является* ***совещательным*** *собранием одной нации, с единым интересом, а именно – всеобщим; где руководствоваться нужно*

[174] Прекрасный обзор содержится в следующей публикации: Холден, Алис М. (1930). Императивный мандат в испанских Кортесах в средние века, Журнал американских политических наук, том 24, № 4, стр. 886-912 (Holden, Alice M. (1930) The imperative mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages *American Political Science Review* vol. 24 no. 4, pp. 886-912).

не местными задачами, не местными предрассудками, а общим благом, вытекающим из всеобщего осознания единого целого. Действительно, вы выбираете члена; однако когда вы его выбрали, он не является членом Бристоля, а является членом ***парламента****.*

7. Таким образом, в рамках либерального демократического мышления было установлено, что императивный мандат является несовместимым с демократией, которая характеризуется в свою очередь представительным мандатом. Несмотря на эту тенденцию в некоторых конституциях в XVIII веке по-прежнему сохранялся императивный мандат. Примером этого является Конституция штата Массачусетс 1780 года.

[*Представители этого сообщества в Конгрессе Соединенных Штатов будут избираться ежегодно в июне месяце общим голосованием Сената и Палаты Представителей, собирающихся вместе в одном зале; для того, чтобы работать в Конгрессе в течение одного года, начиная в первый понедельник ноября после выборов. У них будут поручения от губернатора и большая печать сообщества; однако они могут быть отозваны в любое время в течение года, и могут быть избраны и получить поручение другие представители, аналогичным образом, вместо них*.] [Аннулировано в результате принятия Конституции Соединенных Штатов, 26 июля 1788 года].

2. Императивный мандат в коммунистических тоталитарных режимах и его эволюция

8. Ближе к нам по времени эксперимент с императивным мандатом имел место в эпоху Парижской коммуны (1871). Делегаты в Совете, управлявшем Парижем, были должны отчитываться перед своими избирателями и могли быть отозваны ими, если они не придерживались своих первоначальных мандатов. Маркс оценил императивный мандат в Коммуне как явление, характерное для господства трудящихся, и это восхваление императивного мандата со стороны Маркса привело к тому, что императивный мандат оказался в центре институционального построения сначала в рамках коммунистической идеологии, а позднее и практики.

9. Опыт Парижской коммуны в 1871 году стал моделью для коммунистических мыслителей и для институционального развития в коммунистических странах. 19 ноября 1917 года Ленин разработал проект декрета о праве отзыва. Это стало основой для принятия его позднее в других коммунистических странах, хотя эта возможность так никогда и не была реализована в советских системах, за одним исключением – в Венгрии в 1989 году[175].

10. Идеологическая основа императивного мандата вытекает из теории народного суверенитета, который означает, что власть исходит от трудящихся (пролетариата). Режимы советского типа адаптировали понятие представительства к требованию контроля над идеологической ориентацией путем императивного

[175] Незадолго до падения коммунистического режима был выдвинут ряд инициатив, хотя ни одна из них в конце концов не оказалась успешной, однако 18 депутатов подали в отставку на основании того, что их полномочия были оспорены.

мандата (например, статья 67 Конституции Болгарии 1971 года). При этом данный мандат должен быть реализован не избирателями, а партией. В настоящее время некоторые коммунистические режимы сохраняют императивный мандат; это существует в Северной Корее[176], Вьетнаме[177], Китае[178] и на Кубе.[179] По сравнению с другими, наиболее исчерпывающими являются кубинские нормы, поскольку они связывают возможность отзыва и аннулирования полномочий с социалистической демократией. Во всех этих случаях ссылки на законы, как представляется, позволяют сделать вывод о том, что конечными судьями в процессе отзыва являются избиратели, народ. При этом открытым вариантом, по крайней мере, в Китае и на Кубе, является возможность вмешательства со стороны партии или других государственных органов. Однако нужно и учитывать, что в этих странах отзыв не осуществлялся.

3. Существующее регулирование императивного мандата и связанные с этим формы в сравнительном праве: европейский опыт и опыт других стран

11. В целом императивный мандат ставит в затруднительное положение западные демократии. Совершенно очевидно, что конституции ряда стран конкретно запрещают императивный мандат (Андорра, статья 53; Армения, статья 66; Германия, статья 38.1; Испания, статья 67.2; Италия, статья 67; Литва, статья 59 – которая предусматривает, что другие мандаты не создают каких-либо ограничений для представителей; Румыния, статья 69; Франция, статья 27; Хорватия, статья 74). Ни одно европейское государство (помимо Украины)[180] не предусматривает императивного мандата, и при этом следует отметить, что некоторые бывшие коммунистические режимы энергично сопротивлялись попыткам вновь ввести императивный мандат. Так, например, в Литве Конституционный суд вынес ряд постановлений о том, что мандат означает, что избиратели не имеют право отзывать члена Сейма, и что его или ее свобода не могут быть ограничены теми партиями или организациями, которые их выдвинули[181].

---

[176] Статья 7 Конституции. Избиратели могут отзывать тех депутатов, которых они выбрали, если эти депутаты утрачивают доверие.

[177] Статья 7 Конституции. Депутаты Национального собрания могут быть лишены своего мандата избирателями или же Национальным собранием и депутаты народных советов могут быть лишены своего мандата избирателями или народными советами, если они более не заслуживают доверия народа.

[178] Статья 77. Депутаты в Национальном народном конгрессе подлежат надзору со стороны тех округов, в которых они выбраны. Избирательные округа имеют полномочия на основе процедур, предусмотренных законом, отзывать депутатов, которых они выбрали.

[179] Статья 68. Государственные учреждения создаются для осуществления своей деятельности на основе принципов социалистической демократии, которые проявляются в следующих нормах:

a) все члены представительных органов государственной власти избираются и могут быть отозваны;

b) народные массы контролируют деятельность государственных учреждений, депутатов, делегатов и должностных лиц;

c) выборные лица должны отчитываться о своей работе и могут быть отозваны в любое время;

Статья 85. Мандат депутатов Национальной ассамблеи народной власти может быть отозван в любое время, в формах и на основании, предусмотренных законом.

[180] В соответствии с Конституцией Сербии могут действовать незаполненные заявления об отставке, подписанные членами парламента.

[181] Постановления Конституционного суда от 26 ноября 1993 года; 15 января 2001 года; 30 мая 2003 года; 1 июля 2004 года.

12. Единственный пример того, что отчасти аналогично «императивному мандату», существует в Бундесрате Германии, в котором члены правительств Земель могут быть отозваны этими же правительствами (статья 51.1); дополнительно предусматривается, что голоса каждой Земли должны подаваться в блоке (статья 51.2). Следует отметить, что Конституция Германии запрещает «императивный» мандат в Бундестаге (статья 38.1).

13. В международной практике имеются два института, которые в определенной степени связаны с понятием императивного мандата в том смысле, в каком он понимается в настоящее время в некоторых европейских странах. Этими институтами являются практика отзыва в США и прекращение мандатов в результате изменения партийной принадлежности.

3.1 Институты, связанные с императивным мандатом: отзыв

14. Отзыв является типично американским институтом. Это процедура, которая позволяет гражданам снимать и заменять официальное должностное лицо до окончания его/её полномочий. Официальные должностные лица необязательно должны быть конкретно представительными законодателями, поскольку этот термин относится и к другим должностным лицам. Ряд конституций Штатов США (более конкретно в 18 штатах)[182] регулируют возможность отзыва выборных представителей. Отзыв отличается от импичмента: импичмент – это судебное разбирательство в отношении выборного представителя, обвиняемого в совершении преступления, отзыв – это политический процесс. Лишь в 7 из 18 штатов требуются конкретные основания для отзыва[183]. В других 11 – это является общим, а не целевым процессом (как правило, в форме других выборов). Если говорить

[182] Айдахо, Аляска, Аризона, Вашингтон, Висконсин, Джорджия, Калифорния, Канзас, Колорадо, Луизиана, Миннесота, Мичиган, Монтана, Невада, Нью-Джерси, Орегон, Род-Айленд, Северная Дакота.

[183] ***Аляска*** (несоответствие, отсутствие компетентности, пренебрежение обязанностями или коррупция (AS § 15.45.510)); ***Джорджия*** (должностное преступление или проступок, совершенный при нахождении в должности; нарушение официальной присяги; неисполнение обязанностей, предусмотренных законом; намеренное злоупотребление, присвоение или растрата собственности, без разрешения, относящейся к публичной собственности или к публичным фондам, доверенным или ассоциированным с выборным постом, на который было избрано или назначено данное лицо. Осуществление по своему усмотрению законного акта или предписанных обязанностей не составляет основания для отзыва выборного публичного должного лица. (Ga. Code § 21-4-3(7) и 21-4-4(c)); ***Канзас*** (осуждение в связи с мошенничеством, должностное преступление, некомпетентность или отказ в исполнении обязанностей, предусмотренных законом. Никакой отзыв, представленный избирателями, не признается необоснованным из-за недостаточности оснований, заявления или петиции, на основании которых это было представлено. (KS Stat. § 25-4301)); ***Миннесота*** (тяжкое должностное преступление или бездействие при осуществлении должностных обязанностей или же приговор в связи с тяжким преступлением, совершенным во время пребывания в должности (Конституция. Статья VIII § 6)); ***Монтана*** (физическая или психическая неподготовленность, некомпетентность, нарушение должностной присяги, должностное преступление, осуждение в связи с некоторыми преступлениями в виде мошенничества (перечисленные в разделе 45). Никто не может быть отозван в случае осуществления обязанностей, связанных с занимаемой должностью, или в результате неосуществления определенного акта, который, в случае осуществления, приведет к преследованию данного лица в связи с должностным преступлением (Mont. Кодекс § 2-16-603)); ***Род-Айленд*** (разрешено в случае высокопоставленного сотрудника, который был осужден или же находится под следствием в связи с уголовным преступлением, осужден в связи с должностным преступлением или же в отношении которого комиссия по этике установила возможную причину нарушения этического кодекса (Конституция, статья IV § 1)); ***Вашингтон*** (совершение определенного акта или актов, связанных с должностным преступлением или злоупотреблением властью или в связи с нарушениями должностной присяги (Конституция, статья I *§ 33)).*

об этой второй группе, то в Конституции Мичигана содержатся примеры типичной формулировки: *«Достаточность любого заявления, причин или оснований ... является политическим, а не судебным вопросом»* (Конституция, статья II § 8). При этом необходимо уточнить, что отзыв осуществляется в основном на местном уровне (согласно некоторым оценкам, три четверти выборов после отзыва проводятся в городской совет или на уровне школьного совета). В Канаде, в Британской Колумбии, также разрешено отзывать своих представителей.

15. Помимо Соединённых Штатов Америки, некоторые страны также предусматривают отзыв. Статья 72 Конституции Венесуэлы позволяет отозвать любого выборного представителя, включая Президента. После истечения половины срока, на который было избрано должностное лицо, определенное количество избирателей, представляющих по крайней мере 20% зарегистрированных избирателей в соответствующем избирательном округе, может обратиться с петицией о проведении референдума об отзыве мандата данного должностного лица. В том случае, если количество избирателей, равное или большее чем количество проголосовавших на официальных выборах, высказываются в пользу отзыва (при условии, что количество избирателей равно или превышает 25% от общего числа зарегистрированных избирателей при голосовании на референдуме об отзыве), то мандат рассматривается как отозванный и принимаются незамедлительные меры для того, чтобы заполнить образовавшуюся вакансию, как это предусматривается Конституцией и законом страны. В 2004 году был проведен референдум, на котором была сделана попытка отозвать Президента Уго Чавеса. В марте 2008 года о введении закона об отзыве объявило правительство Белиза. В августе 2008 года это правительство подготовило данный закон. Отзыв не может осуществляться впервые 18 месяцев после выборов, а после этого срока 30% избирателей в соответствующем избирательном округе могут подписать петицию (которая не требует конкретного обоснования) в поддержку отзыва представителя. Затем проводится референдум и требуется 65% участвующих избирателей, а также 65% голосов «за» для того, чтобы действительно снять с должности представителя. До настоящего момента данный законопроект так и не был принят парламентом.

16. Если говорить о Европе, то считается, что страна, вдохновившая понятие отзыва, – это Швейцария. Такой институт не известен на федеральном уровне, но в некоторых кантонах ряд граждан может попросить отозвать кантональное правительство[184] и/или парламент[185] или даже любой кантональный или муниципальный выборный орган[186]. Однако на практике этот институт можно рассматривать как устаревший, несмотря на то, что в последнее время было заявлено о такой попытке.

---

[184] Берн: 30 000 подписей (статья 57 Конституции); Солотурн: 6 000 подписей (статья 28 Конституции); Тургау: 20 000 подписей (§ 25 Конституции); Шаффхаузен: 1 000 подписей (статья 26 Конституции); Тичино: 15 000 подписей (статья 44 Конституции).

[185] Берн: 30 000 подписей (статья 57 Конституции); Солотурн: 6 000 подписей (статья 28 Конституции); Шаффхаузен: 1 000 подписей (статья 26 Конституции); Тургау: 20 000 подписей (§ 25 Конституции).

[186] Ури: статьи 27 и 29 Конституции.

3.2 Мандаты, ассоциированные с партией: условия

17. Одной из проблем в современных демократиях, с точки зрения парламентской стабильности и верности выбору избирателей, является практика выборных представителей ухода из тех партий, по спискам которых они были выбраны. Переход из одной партии в другую (или «crossing the floor», в традиционной терминологии Вестминстера) не является необычной практикой. В Италии, согласно оценкам за 1996-2011 годы, 10% членов Палаты депутатов перешли на другую сторону. В российской Думе с 1993 по 1995 год перешли в другие партии 31% членов парламента, а в чешском парламенте за период 1992-1996 годы свою партийную принадлежность поменяли 40% депутатов. Особенность ситуации в Европе состоит, как представляется, в том, что переход из одной партии в другую не привел к появлению конституционных или юридических механизмов контроля за этим явлением[187]. Единственный пример можно найти в Хорватии, где Демократический союз Хорватии в 2001 году предложил внести в Конституцию поправку, в силу которой в том случае, если лицо, занимающее должность депутата, меняет партию, то места возвращаются соответствующим партиям. Считалось, что примерно 20 депутатов самого Демократического союза Хорватии планировали покинуть эту партию[188]. Данная поправка принята не была и, помимо этого, Конституционный суд высказался в том смысле, что прекращение мандата представителей меньшинства, в силу того, что они, как заявляется, не выполняют свой мандат, является неконституционным, ибо в Конституции (статья 74.1) императивный мандат запрещается[189].

18. Действительно в системах пропорционального представительства член парламента связан с определенной партией, даже если его или ее сознание и мнение как народного представителя заставили бы действовать иначе, партия ожидает от него поддержки общей позиции. Это может быть обнаружено в ряде избирательных систем. На самом деле, в этих системах член парламента является представителем партии, а не избирателей, поскольку избиратели не имеют выбора между кандидатами от партии. В этом смысле данный тип избирательной системы, которая отказывает в выборе, может привести к такой ситуации, когда парламент просто штампует решения, и при этом значительно снижается контроль над исполнительной властью со стороны членов парламента этих партий, представленных в правительстве, а также со стороны оппозиции.

19. Несмотря на то, что Венецианская комиссия не отдает предпочтения какому-либо отдельному типу избирательной системы, очевидно, что пропорциональные системы представительства с партийными списками, не обеспечиваю-

---

[187] При этом есть ряд примеров конституций, в которых эта проблема рассматривается. В пункте С статьи 160 Конституции Португалии предусматривается, что член парламента теряет свой мандат, если он или она становятся членом другой политической партии, которая не выдвигала его или ее на выборах.

[188] Наблюдение за конституциями, Восточно-европейский конституционный журнал, том 10; № 1, зима 2001 года http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num1/constitutionwatch/croatia.html.

[189] Конституционный суд вынес постановление о конституционном законе о правах человека и свободах и конституционном законе о правах этнических и национальных сообществ или меньшинств в Республике Хорватия.

щие возможность выбора между кандидатами со стороны избирателей, должны быть предметом более тщательного надзора.

3.2.1 Обязательство членов парламента уходить в отставку, если они меняют свою политическую принадлежность – пример Сербии.

20. Статья 84 Закона о выборах членов парламента Сербии позволяет партии произвольно выбирать, какие кандидаты из ее списка станут членами парламента, *после выборов*, вместо того чтобы заранее определять очередность кандидатов. Это положение вызвало серьезную критику со стороны Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, поскольку это ограничивает транспарентность системы и придает политическим партиям несоразмерно сильную позицию в отношении кандидатов[190]. При пропорциональных системах представительства очередность в списке обычно определяет распределение мандатов; в ином случае мандаты выделяются на основе преференциального голосования за кандидатов. Система, установленная на основе закона о выборах членов парламента Сербии, приводит к тому, что избиратели не знают, какие кандидаты могут стать членами парламента в результате их поддержки определенной партии.

21. В первоначальном варианте закона статья 88 предусматривала, что мандат выборного члена парламента теряет силу, если она или он прекращают членство в политической партии или коалиции, по списку кандидатов которой она или он были избраны. Такое правило вызвало очевидные проблемы. После своего избрания депутаты должны быть подотчетны в первую очередь избравшему их избирателю, а не своей политической партии. Это вытекает из того, что они получили свой мандат от народа, а не своей партии. Тот факт, что депутат подал в отставку или же был исключен из партии, не должен, поэтому, приводить к его исключению из парламента. Такое очевидное противоречие демократическим стандартам привело к отмене этих положений Конституционным судом Сербии в 2003 году[191].

3.2.2 Саморегулирование партий: условия в Испании

22. В Испании, в первые десятилетия демократии был распространен переход из партии в партию на местном уровне. Для того чтобы предотвратить негативные последствия этого, в 1998 году 13 партий, представленных в национальном парламенте, подписали так называемый Pacto antitrasfugismo (Пакт против перехода из одной партии в другую)[192]. Данный Пакт был возобновлен в 2000 и 2006 году,

---

[190] См. CDL-AD(2006)013, совместные рекомендации о законах о парламентских, президентских и местных выборах, а также выборной администрации в Республике Сербии со стороны Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, утвержденные Венецианской комиссией на ее 66-й пленарной сессии (Венеция, 1718 марта 2006 года).

[191] 27 мая 2003 года Конституционный суд Сербии вынес решение о том, что пункты 1 и 9 статьи 88 являются неконституционными. В решении Суда рассматривается вопрос, принадлежит ли мандат избранному депутату или же политической партии, членом которой является данный депутат. В соответствии с решением Конституционного суда, дополненным последующим решением от 25 сентября 2003 года по тому же вопросу, касающемуся мандатов в муниципальных собраниях, окончание членства в политической партии не может быть основанием для отзыва мандата избранного депутата.

[192] Полное название “ *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfugismo en las corporaciones locales*”. http://www.map.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2004/11/2004-11-25/parrafo/0/document_es/CodigoContraTransfuguismo.pdf.

и в последнем случае его подписали 16 партий. Подписавшие Пакт партии взяли на себя обязательство не сотрудничать с представителями, которые меняют партийную принадлежность при создании, поддержании или изменении правительственного большинства в любом публичном органе. Партии приняли на себя также обязательство изменить все правила процедуры в местных объединениях для того, чтобы препятствовать тем представителям, которые переходят из одной партии в другую, получать таким образом дополнительные ресурсы (например, создавая новые политические объединения в местных союзах или же требуя связанных с этим ресурсов). Соблюдение данного Пакта регулируют два органа, которые рассматривают конкретные проблемы: Комитет по последующим шагам (состоящий из представителей всех партий) и Комитет независимых экспертов. Согласно представленным данным[193], с 1998 по 2008 год имело место 164 случая перехода из одной партии в другую в местных советах, а в 2008 году – 16 таких случаев.

3.3 Примеры из неевропейских стран

23. При этом вне Европы есть ряд примеров, когда регулируется ситуация, в которой партии могут сохранить места, полученные их кандидатами, в том случае, если они сменят партию. Кандидаты, выходящие из так называемой «номинирующей» партии, могут потерять свое место. Такая практика обычно ассоциируется с «императивным мандатом», но это совершенно другой институт, поскольку цель состоит в том, чтобы защитить парламентские партии от перебежчиков.

24. В Непале,[194] Нигерии[195] и на Фиджи[196] такая возможность регулируется самым прямым образом: если депутат меняет партию, то он или она могут потерять свое место. В то же время в конституциях Бангладеш[197] и Пакистана[198] делается

---

[193] El País, 5 января 2009 года.

[194] В Конституции 1990 года говорится, что место члена парламента высвобождается, если партия, от которой данное лицо является членом, после избрания предоставляет уведомление в том виде, как это предусмотрено законом, о том, что данное лицо покинуло партию.

[195] Статья 68.1 (g): член Сената или Палаты представителей освобождает свое место в той Палате, членом которой он является, если – (g) являясь лицом, избрание которого в Палату спонсировалось политической партией, он становится членом другой политической партии до истечения срока, на который была избрана данная Палата; при условии, что его членство в этой политической партии не является результатом разделения политической партии, членом которой он ранее был, или слияния двух или более политических партий или фракций, одной из которых он ранее спонсировался.

[196] Раздел 71. Освобождение места члена парламента. 1) Место члена Палаты представителей высвобождается, если ее член:

g) подает в отставку из политической партии, от которой он или она были кандидатами в то время, когда он или она были в последний раз избраны в Палату представителей;

h) исключается из той политической партии от которой он или она были кандидатами в то время, когда он или она были в последний раз избраны в Палату представителей, и:

i) политическая партия является зарегистрированной партией;

ii) исключение было осуществлено в соответствии с правилами процедуры партии, связанными с партийной дисциплиной; и

iii) исключение не связано с действиями, предпринятыми членом в своем качестве члена парламентского комитета;

[197] Статья 70(1). «Лицо, избранное членом парламента на выборах, на которых это лицо было выдвинуто в качестве кандидата политической партии, освобождает свое место, если это лицо подает в отставку из этой партии или же голосует в парламенте против этой партии».

[198] Член Палаты (Национального собрания или Сената) или же Собрания провинции теряет свое место, если это лицо выходит из политической партии, которая его выдвинула, или же голосует против любого ука-

еще один дополнительный шаг, потому что помимо выхода из партии закон добавляет возможность исключения в случае голосования против партии. Согласно Конституции Индии, член либо Палаты (Совета Штатов или Народной палаты, парламента Союза или законодательного собрания Штата, принадлежащего к любой политической партии, теряет место члена Палаты a) если он добровольно отказался от членства в такой политической партии; или b) если он голосует или воздерживается от голосования в такой палате, вопреки любому указанию, данному со стороны политической партии, к которой он принадлежит, не получив при этом предварительного разрешения этой политической партии или если такое голосование или воздержание при голосовании не было утверждено такой политической партией в течение 15 дней с даты такого голосования или воздержания при голосовании. В результате перехода из одной партии в другую произошло усиление правящей партии. В течение 1967 по 1973 год из одной партии в другую перешло 2 700 избранных членов. Наибольшее число из них перешло в правящие партии. Из 2 700 членов, которые перешли в другую партию в Индии в течение этого периода, 212 стали министрами в той партии, в которую они перешли.

25. Однако наиболее полное регулирование вопроса «перехода из одной партии в другую» существует в Южной Африке. В 2003 году в Южноафриканскую конституцию 1996 года была внесена поправка, предусматривающая возможность, что член Национальной ассамблеи утрачивает свой мандат в том случае, если данное лицо перестает быть членом той партии, которая выдвинула это лицо в качестве члена ассамблеи. Существуют две оговорки: член парламента сохраняет свое место, если он или она в отдельности или с другими лицами, поменявшими партийную принадлежность, представляет более 10% мест в первоначально выдвинувшей их партии. Члены парламента также сохраняют свои места в случае слияния, разделения или дробления первоначальной партии[199]. Таким образом,

---

зания, данного политической партией, к которой он принадлежит, или же воздерживается при голосовании в Палате против партии в связи с законопроектом. При этом данное лицо имеет возможность обжаловать данное решение, а решение руководителя партии является окончательным.

[199] Статья 47.3 (c); [подпункт (3) был заменен на пункт 2 Закона № 2 2003 года]. Члены парламента утрачивают свое место за исключением тех случаев, когда этот член становится членом другой партии в соответствии с Графиком 6A.

Сохранение членства в парламенте в случае изменения членства в партии

2. 1) При условии соблюдения пункта 4 член парламента, который становится членом партии (новой партии) иной, чем та партия, которая выдвинула лицо членом (номинирующая партия), независимо от того, участвовала ли новая партия в выборах или нет, остается членом парламента, если этот член либо сам, либо совместно с одним или более другими членами, которые на протяжении срока, указанного в пункте 4(l)(a) или (b), перестали быть членами номинирующей партии, представляет не менее 10% общего числа мест, имеющихся у номинирующей партии в этом парламенте.

2) Место, имеющееся у члена, о котором говорится в подпункте (1), рассматривается как выделенное новой партии, которую представляет данный член.

Сохранение членства в парламенте в случае слияний, разделений и объединения партий

3. 1) При условии соблюдения пункта 4 любая партия (первоначальная партия), которая представлена в парламенте, может -

a) объединяться с другой партией, независимо от того, участвовала ли партия в выборах или нет; или

b) разделяться на более чем одну партию или подразделяться и любое подразделение может сливаться с другой партией, независимо от того, учитывало ли это партия в выборах или нет, если члены подразделения, покидающие первоначальную партию, представляют не менее 10% общего количества мест, имеющихся у первоначальной партии в этом парламенте.

Южная Африка конституционно закрепила практику «перехода из одной партии в другую» или «смены партии», что разрешается дважды в течение электорального срока (во второй и четвертый год) во время так называемого «периода окна», продолжающегося 15 дней. Реформа была обжалована в Конституционном суде Южной Африки, который в своем постановлении, принятом в 2002 году, принял решение о том, что Конституция не содержит положений, запрещающих переходы из одной партии в другую, и что запрет такой практики не имеет важнейшего значения для многопартийной демократии или пропорционального представительства[200]. Ранее Конституционный суд заявил, что:

> *«Положение, направленное против выхода из партии, позволяет политической партии предупредить переход своих избранных членов в другие партии, обеспечивая тем самым позиции той партии, под эгидой которых они были избраны».*
>
> *«Это также препятствует правящим партиям поощрять членов небольших партий выходить из этой партии, по списку которой они были избраны, для того чтобы вступить в руководящую партию. Если бы это было разрешено, то это позволило бы правящей партии получить подавляющее большинство, которое она бы в ином случае не могла бы обеспечить себе, и что не отражало бы мнений избирателей»*[201].

26. Правящая партия АНК последовательно поддерживала положения о «переходе между партиями», поскольку она имела наибольшее преимущество от перехода из партии в партию и одновременно ее размеры защищают ее от перебежчиков (учитывая, что ее нынешний размер приближается к 300, что потребовало бы 30 выходов из партии для того, чтобы это имело реальные последствия). Однако в 2008 году Национальная конференция АНК утвердила практику прекращения «перехода из партии в партию». Соответствующим образом в парламент были внесены три законопроекта, направленные на внесение изменений в Конституцию для того, чтобы препятствовать подобной практике.

27. Аналогичный пример может быть найден в Малави, где раздел 65(1) Конституции предусматривает, что *«Спикер объявляет вакантным место любого члена Национальной ассамблеи, который, во время своего избрания, был членом одной из политических партий, представленных в Национальной ассамблее, иной, чем лишь этот член, однако добровольно прекратил членство в этой партии и присоединился к другой политической партии, представленной в Национальной ассамблее»*. Этот раздел был изменен в 2001 году[202], при этом к первоначальному

---

2) Если партия сливается с другой партией или подразделяется на более чем одну партию или подразделения и при этом любое подразделение сливается с другой партией в соответствии с положением подпункта (I), то соответствующие члены остаются членами парламента и имеющиеся у них места рассматриваются как выделенные партии, которую они представляют, в соответствии с любым слиянием, подразделением и слиянием, которые рассматриваются в подпункте (1).

[200] *Африканский национальный конгресс против Объединенного демократического движения и других* (Крог и другие в качестве истцов) CCT43/02.

[201] Конституционный суд Южной Африки, по делу, исходящему от председателя Конституционного собрания: по вопросу о засвидетельствовании Конституции Южноафриканской Республики, 1996 (ii) SA 744 (cc).

[202] Закон № 8 от 2001 года.

тексту было добавлено еще одно определение *«или же присоединился к любой другой политической партии или ассоциации или организации, задачи или деятельность которых являются по своей природе политическими»*.

28. Эти положения стали актуальны в 2005 году, когда весь кабинет министров, за исключением двух членов, состоял из членов парламента, избранных от Объединенного демократического фронта (ОДФ), ставших независимыми членами парламента и присоединившихся к вновь сформированной политической партии – Демократической прогрессивной партии (ДПП). Вскоре после этого ряд независимых членов парламента, которые выдвигались как независимые кандидаты на выборах, тоже присоединились к ДПП. Руководитель оппозиции представил в парламент законопроект об индивидуальных членах, целью которого было предоставить председателю парламента полномочия объявлять освободившимся место любого члена парламента, который, после избрания при определенном политическом статусе, решает изменить свой статус в течение созыва Национальной ассамблеи, в которую он или она был избран. Данный законопроект не получил требуемого количества голосов и не был принят. Однако на этом дело не закончилось. ОДФ обратился с письмом к председателю 2 октября 2005 года с просьбой объявить вакантными ряд мест членов парламента, после того, как эти члены парламента изменили свой политический статус. Данный запрос основывался на разделе 65(1) Конституции. Председатель объявил, что он вынесет свое решение по данному запросу 31 октября 2005 года. Однако такое постановление вынесено не было, поскольку до истечения этого срока Генеральный прокурор обратился в Верховный суд и получил его постановление, ограничивающее председателя в вынесении такого решения, до последующего указания. В результате этих событий Президент Республики (ниже именуемый «Орган, получивший запрос») вынес постановление, в котором в Верховный суд направлялся запрос о пересмотре данного раздела 65(1).

29. В постановлении Верховного суда было установлено, что раздел 65.1 в полной мере являлся конституционным и эти аргументы были подтверждены Верховным апелляционным судом Малави по следующим основаниям[203]: ограничение, наложенное на члена Национальной ассамблеи, который добровольно прекращает быть членом политической партии, которая выдвинула его или ее в Национальную ассамблею, и который вступает в другую политическую партию, является ограничением, предусмотренным законом, а именно самим разделом 65(1). Данное ограничение или запрет является разумным. Такое ограничение, содержащееся в разделе 65(1), признается международными стандартами в области прав человека и является необходимым в открытом и демократическом обществе. (Притом что) положения, направленные на переход из партии в партию, не предусмотрены в конституциях более старых демократий, таких как Соединенные Штаты Америки и Австралия (…), на самом деле такой переход разрешается. При этом отмечается, что ряд стран в Африке, в том числе подавляющее боль-

[203] По вопросу о переходе из партии в партию членов Национальной асссамблеи (обращение с обжалованием со стороны Президента № 44 от 2006 года) [2007] MWSC 1 (15 июня 2007 года).

шинство стран в нашем регионе; страны с аналогичным историческим путем и правовыми системами, как Малави, имеют положения, запрещающие переход из одной партии в другую в своих конституциях (аналогичные положения присутствуют в конституциях Танзании, Ганы, Уганды и Замбии).

30. В других странах практика «перехода из одной партии в другую» или «изменения партийной принадлежности» ограничивается конкретными механизмами, которые избегают лишения представителей их мандатов. В канадской провинции Манитоба общественная озабоченность вызвавшими большой резонанс переходами в другую партию трех федеральных членов парламента, привела к принятию соответствующего законодательства, на основании которого были внесены поправки в *Закон о Законодательном собрании* данной провинции. Предусматривается, что члены парламента одного созыва, которые покидают свою политическую партию, должны в течение остающегося срока быть независимыми членами парламента.

31. В Никарагуа с 2002 по 2006 год имели место многочисленные переходы из партии в партию, когда две основные политические партии – Конституционная либеральная партия и Сандинистский фронт национального освобождения заключили пакт и члены обеих партий вышли для того, чтобы образовать новые партии или же объединиться с меньшими партиями.

4. Пример Украины. Ошибочно называемый «императивный мандат»: пример практики противодействия переходу из партии в партию

32. Конституция Украины, промульгированная в 1996 году, первоначально не содержала положений против практики так называемого «перехода из одной партии в другую». Статья 81 регулировала ситуации прекращения мандата и ее можно рассматривать как стандарт, совместимый с европейской практикой[204]. Однако в парламентской жизни происходило все большее число переходов из партии в партию. Согласно некоторым источникам, между третьим и четвертым созывом (1998-2002 и 2002-2006) около 60% парламентариев Украины по крайней мере один раз изменили свою партийную принадлежность. В некоторых крайних случаях члены парламента меняли свою парламентскую группу целых 10 раз. В отдельных случаях это вызывало реакцию законодателей Украины. В 2001 году впервые появилось предложение о внесении поправки в Конституцию, в которой предусматривалась возможность прекращения мандата депутатов из-за отсутствия у них связей с выдвигавшей их партией. Венецианская комиссия пришла к выводу о том, что:

> *«[...] предложение о включении в статью 81 нового пункта 2, как предлагается, поставило бы парламентский блок или группу в определенном*

[204] Полномочия народного депутата Украины прекращаются досрочно в случае:
1. *сложения полномочий по его личному заявлению;*
2. *вступления в законную силу обвинительного приговора в отношении него;*
3. *признания его судом недееспособным или безвестно отсутствующим;*
4. *прекращения его гражданства или выезда на постоянное проживание за пределы Украины;*
5. смерти.

смысле выше избирателей, которые, в свою очередь, не имели бы возможности индивидуально отзывать парламентский мандат, предоставленный на основании выборов на четыре года.

В частности, установление обязывающей связи между избранным национальным депутатом (который принадлежит к избирательному списку партии или блока партии) и его или ее парламентской группой или блоком приводит к тому, что разрыв этой связи (отставка или исключение депутата, принадлежащего к конкретной парламентской группе или блоку, из ее или его парламентской группы или блока) также положил бы тем самым конец парламентскому мандату соответствующего депутата. Это противоречило бы принципу свободного и независимого мандата. Даже если вопрос о принадлежности к парламентской группе или блоку отличается от вопроса о подчинении дисциплине в группе или блоке в конкретных ситуациях, свобода мандата подразумевает право депутата следовать своим убеждениям. Депутат может быть исключен из парламентской группы или блока или может покинуть их, однако исключение или выход из группы или блока не должны приводить к утрате депутатом своего манданта. Притом что нельзя недооценивать важность парламентских групп для стабильной плодотворной работы, членство в парламентской группе или блоке не имеет такого же статуса, как статус депутата, избранного народом. Такое различие имеет решающее значение для парламента, представляющего народ, в котором депутаты действуют в соответствии со своими убеждениями и присягой. Различие между членством в парламентской группе или блоке и парламентским мандатом как таковое имеет также решающее значение для внутренней демократии в парламентских группах или блоках, ибо они защищают, в конце концов, свободу мандата депутата и группы меньшинства от чрезмерного давления со стороны группы или блока большинства и таким образом уменьшают проблемы, связанные с возможным разрывом депутата со своей группой. […]»[205]

33. Несмотря на Заключение Венецианской комиссии, Верховная рада Украины одобрила три закона, вносящие изменения в Конституцию 2004 года. Среди предложенных изменений в статью 81 Конституции включается отныне и прекращение полномочий депутата при обстоятельствах, связанных с его или ее отношениями с выдвинувшей партией:

Статья 81 § 2 раздел 6): «Полномочия народного депутата Украины прекращаются досрочно в случае*: (…) (6) его отказа, после избрания от политической партии (избирательного блока политических партий), присоединиться к парламентской фракции, представляющей эту политическую партию (избирательный блок политических партий или же его выхода из такой фракции*».

Статья 81 § 6: «*В случае отказа народного депутата Украины, после его избрания от политической партии (избирательного блока политических*

[205] Общее заключение о проекте конституционной реформы Украины CDL-INF(2001)011.

партий), присоединиться к парламентской фракции, представляющей эту политическую партию (избирательный блок политических партий или же его выхода из такой фракции, высший руководящий орган соответствующей партии (избирательного блока политических партий) принимает решение о досрочном прекращении его полномочий на основании закона, при этом такое прекращение полномочий вступает в силу на дату принятия такого решения.»

34. Венецианская комиссия подвергла критике эти реформы, заявив, что при том, что идея включения данного положения законопроекта направлена, как представляется, на обеспечение стабильности и эффективности деятельности правящей партии или блока при *обстоятельствах, когда раздробление парламентских блоков приводит к проблемам, это приведет также к ослаблению самой Верховной рады, в силу вмешательства в свободный и независимый мандат депутатов, которые более не смогут в полной мере следовать своим убеждениям, в то же время оставаясь членом парламента*[206]. Кроме того, Венецианская комиссия подчеркнула, что предлагаемая процедура предоставит партиям возможности аннулировать результаты выборов. Аналогичная обеспокоенность была вновь выражена в Заключении Комиссии о поправках к Конституции[207].

35. В ходе дальнейшего расширения применимости этого положения о мандатах, связанных с партией, Верховная рада Украины распространила действие этого положения на автономный парламент Крыма и местные советы. Данное законодательство содержало отличия от предыдущих завоеваний: помимо традиционного окончания полномочий в силу утраты связей с партией, депутат мог быть также смещен путем отзыва со стороны избирателей. Поскольку такие прецеденты имеются в демократических странах, то было бы трудно напрямую критиковать этот принцип. Тем не менее, Венецианская комиссия обоснованно заявила, что основания для отзыва подразумевают юридические оценки. В законе определены три следующие ситуации: 1) нарушение депутатом Конституции и законов Украины, иных законодательных актов Украины, Конституции и юридических нормативных актов Автономной Республики Крым; 2) недолжное исполнение обязанностей депутатом, как это определено данным законом и другими законами Украины; 3) использование мандата депутатов в личных и эгоистических целях, систематическое нарушение этических и моральных норм. Эти ситуации могли бы быть более эффективно урегулированы нейтральными и независимыми юридическими органами[208]. И хотя данный аргумент соответствует европейским стандартам, однако на самом деле те 7 американских штатов, которые включают конкретные требования, ссылаются при этом на юридические оценки (см. примечание 10).

---

[206] Заключение о трех законопроектах, предлагающих поправки к Конституции Украины CDL-AD(2003)019. Заключение относится ко второму законопроекту о поправках к Конституции Украины № 4105 (CDL(2003)080).

[207] Заключение о поправках к Конституции Украины CDL-AD(2005)015; принято Комиссией на ее 63-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2005 года).

[208] Заключение о законе о поправках к законодательству, касающемуся статуса депутатов Верховной рады Автономной Республики Крым и местных советов в Украине CDL-AD(2007)018.

36. В 2007 году партия премьер-министра Тимошенко представила предложение об изменении закона о статусе членов парламента, которое лишало полномочий тех, кто не присоединился к выдвинувшей их политической партии, откололся от партии или даже участвовал в деятельности других партий. Более того, решение о том, имели ли место такие обстоятельства, должно было приниматься высшим органом соответствующей политической партии[209].

37. В Заключении Венецианская комиссия подтвердила свои ранее изложенные позиции и добавила некоторые дополнительные определения; например, просьба о том, чтобы народные депутаты не выходили из какой-либо фракции (статья 13 пункт 5), была расценена как четкое и явное нарушение европейской традиции свободного мандата парламентариев, поскольку в этом случае устанавливается исключительная роль партий в представительстве избирателей.

38. Наконец, в проекте конституции Украины, подготовленном рабочей группой во главе с В.М. Шаповалом, в статье 85 было повторено то, что неправильно было названо «императивным мандатом». Венецианская комиссия вновь повто-

---

[209] Проект поправок к Закону Украины о статусе народного депутата Украины (MP), представленный парламентской фракцией «Блок Юлии Тимошенко» CDL(2007)071. Были предложены в дополнение к статье 4* закона поправки следующего содержания:

Статья 4*. Дополнительные основания для досрочного прекращения полномочий народного депутата Украины.

1. Полномочия народного депутата Украины досрочно прекращаются также в том случае, если он или она не вступают в депутатскую фракцию политической партии (избирательный блок политических партий), по списку которой он или она были избраны народным депутатом, или же в случае выхода народного депутата из структуры такой фракции.

2. Отказ народного депутата присоединиться к депутатской фракции политической партии (избирательного блока политических партий), по списку которой он или она были избраны народным депутатом; – отказ народного депутата подписать письменное обращение об образовании депутатской фракции политической партии (избирательного блока политических партий), по списку которой он или она были избраны народным депутатом, или его или ее отказ участвовать в деятельности этой фракции или же в связи с имеющим место противодействием деятельности фракции.

3. Выход народного депутата из структуры депутатской фракции политической партии (избирательного блока политических партий), по списку которой он или она были избраны народным депутатом; письменный призыв народного депутата об исключении из политической фракции, по списку которой он или она были избраны народным депутатом, и/или действительный выход из этой фракции без письменного заявления, прекращение участия в деятельности этой фракции, любое участие в деятельности других фракций, включая поддержку народным депутатом коалиции, выступающей против скоординированной политической позиции фракции депутатов, по списку которой он или она были избраны народным депутатом, и которая приняла решение о выходе из структуры коалиции депутатских фракций.

4. Высший орган соответствующей политической партии (избирательный блок политических партий) рассматривает вопрос, касающийся наличия обстоятельств, как это предусмотрено в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, и принимает решение о досрочном прекращении полномочий народного депутата.

Дополнить статьей 5 пунктами 4 и 5 следующего содержания:

Статья 5. Порядок досрочного прекращения полномочий народного депутата Украины.

4. Решение о досрочном прекращении полномочий народного депутата в соответствии со статьей 4* настоящего закона принимается высшим органом соответствующей политической партии (избирательным блоком политических партий), от которой он или она были избраны народным депутатом. В этом случае полномочия народного депутата прекращаются с даты принятия такого решения.

5. Решение высшего органа политической партии (избирательного блока политических партий) о досрочном прекращении полномочий народного депутата отменяет решение Центральной избирательной комиссии о регистрации соответствующего лица в качестве народного депутата. В трехдневный срок после даты принятия такого решения Центральная избирательная комиссия предоставляет удостоверение народного депутата следующему кандидату на пост народного депутата из списка данной политической партии (избирательного блока политических партий).

рила свою критическую позицию[210]. Полная зависимость отдельного депутата от партии или избирательного блока несовместима с той ролью, которую призван играть депутат в свободной парламентской системе. Кроме того, предлагаемые нормы дадут полномочия «высшему руководству соответствующей политической партии» противодействовать решениям избирателей. Это было бы не демократичным шагом.

Выводы

39. В настоящее время императивный мандат в строгом смысле этого слова и отзыв неизвестны в практике в Европе. Более того, среди государств-членов Совета Европы есть очень мало стран, в которых существует законодательство, предоставляющее политическим партиям возможность добиться отставки членов выборных органов в том случае, если они меняют свою политическую принадлежность. Механизм контроля за отдельными представителями, предлагаемый в случае Сербии или Украины, не может быть приравнен к «императивному мандату», который является практикой, запрещенной практически во всех европейских странах. Эти механизмы ближе к модели «мандата, управляемого партией», который является или был характерным в таких странах, как Индия или Южная Африка, с целью предупреждения массового обхода решений избирателей путем перехода из одной партии в другую. Притом что в данных странах эта практика была расценена как соответствующая их собственным конституциям, Венецианская комиссия последовательно утверждала, что утрата статуса представителя в результате перехода из одной партии в другую или смены партии *противоречит принципу свободного и независимого мандата*. И хотя можно с симпатией отнестись к цели, преследуемой такого рода мерами (например, предупреждение «торговли» мандатами и продажи их тем, кто больше заплатит), основной конституционный принцип, который запрещает императивный мандат или любую иную форму политического лишения представителей их мандатов, должен доминировать как краеугольный камень европейской демократической конституционности.

[210] Заключение о проекте конституции Украины, подготовленном рабочей группой под руководством В.М. Шаповала, CDL-AD(2008)015.

ДОКЛАД ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ДАТЫ ВЫБОРОВ

утверждён Советом по демократическим выборам на 22-м заседании *(Венеция, 18 октября 2007 года)* и Венецианской комиссией на 72-й пленарной сессии *(Венеция, 19-20 октября 2007 года)*
на основе комментариев Яна ВЕЛАЕРСА (члена Комиссии, Бельгия)
CDL-AD(2007)037

Введение

1. Выборы имеют важнейшее значение для демократии. Поэтому определение точной даты для проведения выборов имеет чрезвычайно серьезное значение. При обращении к электорату возникает много вопросов: определяется ли дата выборов Конституцией или избирательным законом, или же решение об этом принимается на основании полномочий властей? Относится ли это к дискреционным полномочиям или же решение может приниматься только в строгих конституционных рамках? Какой орган принимает такое решение? Сколько времени должно пройти между решением о проведении выборов и датой их проведения? Ответ на все эти вопросы определяет демократическое качество выборов, поскольку они зависят от тех гарантий, которые обеспечивают эти разные аспекты «определения даты выборов».

2. Задача данного доклада – провести обзор норм, содержащихся в Конституции и избирательном праве 48 государств по вопросу об определении даты выборов. При этом будут рассмотрены нормы как в отношении даты очередных выборов после истечения обычного срока законодательных полномочий (часть I), а также нормы, касающиеся даты внеочередных выборов после роспуска парламента (часть II). Поскольку решение о досрочном роспуске парламента, до истечения обычного срока его работы, подразумевает, что выборы должны быть соответствующим образом организованы, то это решение, разумеется, тесно связано с решением о дате проведения таких выборов. Поэтому будут рассмотрены и конституционные нормы, связанные с роспуском парламента.

3. В данном докладе рассматриваются выборы только всего национального или федерального парламента. Выборы парламентов федеральных образований или так называемые «довыборы», в случае освобождения одного или более парламентских мест, рассматриваться не будут.

4. Данный доклад был утвержден на Совете по демократическим выборам на 22-м заседании (Венеция, 18 октября 2007 года) и Венецианской комиссией на 72-й пленарной сессии (Венеция, 19-20 октября 2007 года).

5. В этой связи, Совет по демократическим выборам и Венецианская комиссия учитывали следующие документы:

- *Исполнительная власть – Сравнительная таблица (CDL-AD(2007)037add1);*
- *Определение даты выборов – Сравнительная таблица (CDL-AD(2007)037 add2);*
- *Определение даты выборов – Конституционные и законодательные положения (CDL-AD(2007)037add3);*
- *Справка по вопросу о роспуске парламента (CDL-AD(2007)037add4).*

I. Определение даты очередных выборов после истечения обычного срока полномочий

6. После истечения обычного срока полномочий парламента организуются выборы. При определении даты этих очередных выборов можно выделить три типа норм:

A. в ряде государств дата этих выборов точно определяется в Конституции или в законе о выборах;

B. в ряде государств дата выборов определяется властями, при соблюдении достаточно жестких временных рамок, установленных в Конституции или в законе о выборах;

C. в других государствах власти имеют (достаточно) широкое поле усмотрения при определении даты проведения очередных выборов.

1. Дата очередных выборов точно определена в Конституции или в законе о выборах

7. Во многих государствах Конституция или закон о выборах определяют дату очередных выборов в конце срока, на который было избрано законодательное собрание, либо устанавливая конкретную дату, на которую должны быть проведены выборы, либо точно описывая, каким образом эта дата может быть определена. Эти государства четко ставят законную цель исключить любую политическую предвзятость при определении даты выборов. Власти, которые должны организовать выборы, не имеют какого-либо поля усмотрения в данной области. Подобная система существует в Албании[211], Бельгии[212], Боснии и Герцеговине[213], Кипре[214],

[211] Албания, Избирательный кодекс Республики Албания, статья 7 […] 7. В любом случае выборы в Собрание проходят в воскресенье, сразу же после 45-го дня после даты декрета, устанавливающего дату выборов.

[212] Бельгия, Избирательный кодекс, статья 105. Обычное собрание выборных коллегий призвано обеспечить смену представителей и сенаторов, срок полномочий которых заканчивается, в первое воскресенье, которое следует за истечением четырех лет, начиная с даты, на которую были назначены сенаторы, кооптированные во время предыдущих выборов. Если воскресенье, о котором говорится в предыдущем абзаце, совпадает с государственным праздничным днем, то выборы переносятся на следующее воскресенье.

[213] Босния и Герцеговина, Закон о выборах, статья 1.14. Выборы на всех уровнях власти в Боснии и Герцеговине проводятся в первое воскресенье в октябре, если только эта дата не совпадает с религиозным праздником одного из народов, составляющих Боснию и Герцеговину. [...]

[214] Кипр, Конституция Кипра, статья 66.1. Всеобщие выборы Палаты представителей проводятся во второе воскресенье месяца, предшествующего месяцу, в течение которого истекает срок полномочий предыдущего состава Палаты [...] 3. Если выборы, на основании пункта 1 или 2 настоящей статьи, не могут проходить на дату, установленную в соответствии с Конституцией, в связи с чрезвычайными и непредвиденными обстоятель-

Эстонии[215], Финляндии[216], Киргизстане[217], Латвии[218], Люксембурге[219], Монако[220], Нидерландах[221], России[222], Швейцарии[223], Швеции[224], Турции[225] и Украине.[226]

2. Полномочия определять дату очередных выборов, в строгих конституционных или правовых рамках

8. Во многих государствах Конституция или закон о выборах не определяет точно дату очередных выборов, но при этом они содержат четкие временные рам-

---

ствами, такими как землетрясение, наводнения, массовая эпидемия и аналогичные явления, то такие выборы проводятся в соответствующий день следующей недели.

[215] Эстония, статья 60 (3) Конституции и Акт о выборах Рийгикогу, § 2. Время обычных выборов (1) Очередные выборы в Рийгикогу проводятся в первое воскресенье марта четвертого года после года выборов в предыдущую Рийгикогу.

[216] Финляндия, Закон о выборах, часть II, глава 9, раздел 107, первый абзац: Дата выборов в парламент – третье воскресенье марта.

[217] Киргизстан, Кодекс Республики Киргизстан о выборах в Республике Киргизстан. Статья 69 (3): День выборов – первое воскресенье до истечения конституционного срока, на который был избран предыдущий состав Законодательной ассамблеи и Ассамблеи народных представителей в Жогорку Кенеш Республики Киргизстан.

[218] Латвия, Конституция, статья 11. Выборы в Сейм (парламент) проводятся в первую субботу в октябре.

[219] Люксембург, Закон о выборах, статья 134. «Выборы для замены депутатов, срок полномочий которых истек, проводятся на законном основании, каждые пять лет в первое воскресенье июня месяца, в соответствии со статьями 121 и последующими настоящего Закона. Если эта дата совпадает с воскресеньем Дня Святой Троицы, то выборы проводятся в последнее воскресенье мая».

[220] Монако, Закон № 839 от 23 февраля 1968 года о национальных и коммунальных выборах, статья 34-1. – Выборы в Национальный совет проводятся в воскресенье, соответствующее или последующее одиннадцатому дню, предшествующему истечению полномочий действующего Совета.

[221] Нидерланды, Закон о выборах, раздел C 1. Члены Нижней Палаты избираются на срок в четыре года. Раздел J 1. Голосование проводится на 43 день после определения даты. Раздел Q 2 (1). Члены Верховной палаты избираются на срок в четыре года. Раздел T 1. Голосование проводится на 34 день со дня назначения выборов. День выборов в нижнюю Палату в принципе является вторником между 18 и 24 января, раздел F1/в течение 40 дней после Королевского указа о роспуске в случае чрезвычайных выборов, раздел F2. Для Верхней палаты – во вторник между 19 и 25 апреля, раздел Q4.

[222] Россия, Федеральный закон о выборах депутатов в Государственную думу, статья 6 (2). В соответствии с Конституцией Российской Федерации, статья 84, выборы депутатов Государственной думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Статья 6 (3). Если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Государственной Думы в срок, установленный частью 2 настоящей статьи, выборы назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.. Ст. 6 (7). Если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы депутатов Государственной Думы, совпадает с днем, предшествующим нерабочему праздничному дню, или с нерабочим праздничным днем, или с днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на следующее воскресенье.

[223] Швейцария, Федеральный закон о политических правах от 17 декабря 1976 года. Статья 19 – Дата выборов. 1. Очередные выборы по полному обновлению состава Национального совета проводятся в предпоследнее воскресенье октября.

[224] Швеция, Конституция, глава 3, статья 3. Очередные выборы в парламент проводятся раз в четыре года. Парламентские выборы проводятся раз в четыре года в третье воскресенье сентября.

[225] Турция, Закон № 2839 о парламентских выборах. Статья 6: Выборы Великого национального собрания Турции проводятся раз в пять лет. Началом даты выборов является 3 июля после последнего заседания года каждого избирательного периода, и голосование проводится во второе воскресенье октября. (…)

[226] Украина, Конституция, статья 77 (1). Очередные выборы в Верховную Раду Украины проводятся в последнее воскресенье октября пятого года полномочий Верховной Рады Украины.

ки, в которых должно приниматься решение о дате выборов. Эти рамки включают три аспекта: a. они определяют тот орган, который принимает решение о дате выборов; b. они определяют те сроки, в течение которых должно быть принято такое решение; c. они определяют те сроки, в течение которых должны быть проведены выборы.

9. a) Во-первых, Конституция или закон о выборах определяет тот орган, который имеет полномочия устанавливать дату очередных выборов. В исключительных случаях такие полномочия предоставляются законодательному органу[227]. Как правило, дату выборов устанавливает глава государства: король, под ответственность парламента[228], или президент. Если президент напрямую избирается народом, то чаще всего он устанавливает дату выборов самостоятельно[229].Во Франции дату выборов устанавливает Совет министров, который должен состояться в течение 60 дней до истечения срока полномочий Национального собрания[230]. Если президент избирается не напрямую, а назначается парламентом, то он принимает решение либо самостоятельно[231], либо под ответственность правительства[232]. В ряде государств специально предусматривается, что если глава государства не определяет дату в должное время, то выборы организует другой орган[233].

10. b) Полномочия по определению даты выборов в этих государствах не являются дискреционными, поскольку Конституция или закон о выборах предусматривает обязывающие положения в отношении тех сроков, в течение которых должны проводиться выборы. Эти сроки в разных странах разные.

– Албания: от 60 до 30 дней до окончания полномочий (статья 65.2 Конституции)

– Андорра: между 30 и 40 днями после окончания срока полномочий/роспуска Генерального совета (статья 51 (2) Конституции)

---

[227] Молдова, статья 76 (2) Закона о выборах. “День выборов парламента устанавливается на основании резолюции парламента не позднее чем за 60 дней до дня выборов.” Словакия, раздел 25 (2) Закон о выборах в Национальный совет Словакии: «Выборы объявляются председателем Национального совета Словацкой Республики (…)», «бывшая Югославская Республика Македония», статья 12, пункт 1 Закона о выборах: «Председатель парламента».

[228] Норвегия, Закон о представительстве народа, пункт 9-2**.** См. также статью 45 Конституции Андорры: «основные принципы утверждения главных направлений управления».

[229] Это касается Армении, статья 68, пункт 3 Конституции; Белоруссии, статья 84 (2) Конституции; Болгарии, статьи 64 и 98.1 Конституции; Хорватии, статья 97 Конституции; Грузии, статья 50 (3) Конституции; Литвы, статьи 84 (20) и 85 Конституции; Черногории, статья 88 (3) Конституции; Польши, статьи 98 (2) и 144 (3), 1) Конституции; Португалии, статья 19 Закона о парламентских выборах; Сербии, статья 25 Закона о выборах членов парламента; Словении, статья 81 (3) Конституции; единственным исключением, как представляется, является Румыния, статья 6 Закона № 68/1992 о выборах Палаты депутатов и Сената: «Дата выборов устанавливается и публично объявляется правительством ….»

[230] Статья L.O. 121 и L.O. 122 Закона о выборах.

[231] Албания, статья 7.3 Избирательного кодекса; Чешская Республика, статья 14 (1) **Закона о выборах в парламент Чешской Республики; Германия, статья 16 Федерального закона о выборах; Венгрия, статья** 30A 1. d) Конституции.

[232] Греция, статья 53.1 Конституции (президентский декрет, подтверждаемый Кабинетом); Италия, статьи 87 и 89 Конституции.

[233] Литва, Закон о поправке в Закон о выборах в Сейм, статья 6 (2). Если в течение 4 месяцев до истечения срока полномочий членов Сейма Президент Республики еще не объявил о дате проведения очередных выборов в Сейм, то Центральная избирательная комиссия проводит очередные выборы в Сейм в последнее воскресенье, начиная с которого остается, по крайней мере, месяц до истечения срока полномочий членов Сейма.

– Армения: «не ранее 50 дней и не позднее 40 дней до истечения срока полномочий Национального собрания» (статья 68, пункт 1 Конституции)

– Беларусь: не позднее, чем за 30 дней до истечения полномочий действующего парламента (статья 91 Конституции)

– Болгария: в течение двух месяцев после истечения полномочий предыдущего парламента (статья 64.3 Конституции)

– Чешская Республика: в течение периода, начинающегося за 30 дней до истечения каждого избирательного срока и заканчивающегося в день этого истечения (статья 17 (1) Конституции)

– Хорватия: «Выборы членов парламента Хорватии проводятся не позднее, чем за 60 дней после истечения полномочий или роспуска парламента Хорватии (статья 73 (1) Конституции)

– Франция: «в течение 60 дней, которые предшествуют истечению полномочий Национального собрания» (статья LO 122 Избирательного кодекса)

– Грузия: по крайней мере за 15 дней до истечения срока полномочий (статья 50 (3) Конституции)

– Германия: не ранее 45 месяцев и не позднее 47 месяцев после начала законодательных полномочий (статья 39 (1) Конституции)

– Греция: в течение 30 дней (статья 53 (1) Конституции)

– Венгрия: в течение трех месяцев после объявления о роспуске парламента или после роспуска парламента (статья 28 (6) Конституции)

– Италия: в течение 70 дней после окончания срока полномочий предыдущих палат (статья 61 Конституции)

– Лихтенштейн: в феврале или марте календарного года, в течение которого заканчивается четвертый год (статья 47 Конституции)

– Литва: не ранее двух месяцев и не позднее, чем один месяц до истечения срока полномочий членов Сейма (статья 57 Конституции)

– Молдова: не позднее трех месяцев после окончания предыдущих полномочий (статья 61 Конституции)

– Черногория: не менее чем за 15 дней до окончания срока полномочий советников и представителей, чьи полномочия еще действуют (статья 14 Закона о выборах советников и представителей)

– Норвегия: в сентябре месяце последнего года выборного срока каждого Стортинга (глава 9 Закона о представительстве народа)

– Польша: в течение 30 дней до истечения четырехлетнего срока (статья 9 (1) Закона о парламентских выборах)

– Португалия: между 14 сентября и 14 октября года, соответствующего окончанию срока полномочий законодательного собрания (статья 19 (2) Закона о парламентских выборах)

– Румыния: не позднее трех месяцев после истечения срока полномочий (статья 63 (2) Конституции)

– Сербия: не позднее 30 дней до окончания срока полномочий членов парламента, чьи полномочия истекают (статья 26 Закона о выборах членов парламента)

– Словения: не ранее, чем за два месяца и не позднее, чем 15 дней до истечения четырех лет от даты первой сессии предыдущего Национального собрания (статья 81 (3) Конституции, статья 13 Закона о выборах национального собрания)

– «бывшая Югославская Республика Македония»: в последние 90 дней полномочий предыдущего состава парламента (статья 15 пункт 1 Избирательного кодекса).

11. c) Последним аспектом этих нормативных рамок является то, что в некоторых государствах в Конституции или в избирательном законодательстве даны обязательные указания в отношении того срока, в течение которого должно быть принято решение о дате выборов. Законная цель состоит в том, чтобы обязать главу государства принять и объявить свое решение в должное время, чтобы политические партии были вовремя проинформированы и могли подготовить свое участие в выборах. И в этом случае такого рода указания являются разными, в зависимости от государства:

– Албания: не позднее, чем за 75 дней до истечения полномочий Ассамблеи (статья 7 (3) Избирательного кодекса)

– Армения: не позднее, чем за 100 дней до дня голосования (статья 117 (1) Избирательного кодекса).

– Беларусь: не позднее, чем за четыре месяца до истечения полномочий действующего парламента (статья 91 Конституции)

– Болгария: не позднее, чем за 60 дней до дня выборов (статья 5 (1) Закона о выборах членов парламента)

– Франция: «Выборы проходят в седьмое воскресенье после публикации декрета о созыве избирателей», статья L173 Избирательного кодекса

– Грузия: не позднее, чем за 60 дней до выборов (статья 50 (3) Конституции и статья 90 (2) Органического закона Грузии – единого избирательного кодекса Грузии)

– Греция: выборы в течение 30 дней (после провозглашения о проведении выборов) (статья 53 (1) Конституции)

– Молдова: не позднее, чем за 60 дней до дня выборов (статья 76 (2) Избирательного кодекса)

– Черногория: не позднее, чем за 60 дней и не более чем через 100 дней после дня объявления о выборах и дня голосования (статья 14 (2) Закона о выборах советников и представителей)

– Польша: не позднее, чем за 90 дней до истечения четырех лет с начала срока действий полномочий Сейма (статья 9 (1) Закона о парламентских выборах)

– Португалия: по крайней мере за 60 дней (статья 19 (1) Закона о выборах парламента)

– Румыния: по крайней мере за 60 дней до дня выборов (статья 6 (1) Закона № 68/1992 о выборах Палаты депутатов и Сената)

– Сербия: не менее чем за 45 или не более чем за 90 дней после даты объявления о выборах и дне голосования (статья 26 Закона о выборах членов парламента)

– «бывшая Югославская Республика Македония»: со дня объявления о выборах и до дня проведения выборов может пройти не более 90 дней и не менее 70 дней (статья 12 пункт 4 Избирательного кодекса Республики Македония).

3. Дискреционные полномочия при определении даты очередных выборов

12. В целом в ряде государств Конституция и/или Закон о выборах предусматривает лишь максимальный срок законодательных полномочий и оставляет на усмотрение власти – обычно главы государства, в исключительных случаях председателя парламента[234] – устанавливать дату выборов до истечения этого срока. Такая ситуация существует в Австрии[235], Исландии[236], Дании[237] и Соединенном Королевстве, а также в Хорватии, Ирландии и Словакии. В этих трех государствах предусматривается, что должен пройти определенный период времени между решением о дате проведения выборов и самими выборами (Хорватия: 30 дней[238]; Ирландия: минимум 17 дней и максимум 15 дней[239] и Словакия: 110 дней[240]).

13. Во всех этих государствах полномочия по определению даты выборов, как представляется, являются неограниченными. В Соединенном Королевстве и в Ирландии эти полномочия связаны, как это будет показано ниже, с полем усмотрения по роспуску парламента до окончания его обычного срока полномочий в пять лет.

II. Определение дня внеочередных выборов после роспуска парламента

1. Досрочный роспуск парламента

14. В большинстве государств парламент может быть распущен до истечения обычного срока полномочий законодательного собрания. Только в некоторых государствах досрочный роспуск и внеочередные выборы вообще невозможны[241].

---

[234] Словакия: раздел 25 Закона о выборах в Национальный совет Словакии.

[235] Статья 1 пункт 1 (2) Федерального закона о выборах в Национальный совет: выборы должны быть объявлены федеральным правительством в федеральной газете о законодательстве в качестве регулирующей нормы. В такой норме содержится дата выборов, которая должна устанавливаться федеральным правительством в воскресенье или в иной общественный выходной день в соответствии с основным комитетом Национального совета.

[236] Статья 45 Конституции: очередные выборы в Альтинг (парламент) должны проходить не позднее окончания срока выборных полномочий.

[237] Премьер-министр может объявить о проведении всеобщих выборов до окончания того срока, на который был избран парламент (статья 32 (3) Конституции).

[238] Статья 5 Закона о выборах представителей в парламент Хорватии: «Со дня объявления и до дня проведения выборов представителей должно пройти минимум 30 дней».

[239] Статья 96 (1) Закона о выборах, 1992 год. Голосование на выборах в Даил должно проходить в день, как будет определено министром по вопросам окружающей среды, наследия и местного самоуправления путем издания приказа, и этот день должен быть (не учитывая любой исключенный день) не ранее, чем на 17 или не позднее, чем 25 день со дня, в отношении которого было издано соответствующее постановление или постановления о выборах.

[240] Раздел 25 Закона о выборах Национального совета Словакии, (2) Выборы объявляются председателем Национального совета Словацкой Республики; он или она заявляют о проведении выборов и объявляют день голосования не позднее, чем за 110 дней до дня голосования.

[241] Это касается Норвегии, Сан-Марино и Швейцарии (за исключением полного пересмотра Конституции). На Кипре и в «бывшей Югославской Республике Македония» возможен лишь самороспуск парламента.

Во многих государствах Конституция конкретно запрещает роспуск парламента во время войны (военного положения) или чрезвычайной ситуации[242].

15. Роспуск напрямую выбранного парламента до окончания его обычного срока полномочий не противоречит демократии. В своей Резолюции 1549 Парламентская Ассамблея отметила, что: *«как очередные, так и досрочные выборы являются законным демократическим инструментом для того, чтобы выбирать и контролировать те органы власти, которые действуют от имени народа. Досрочные выборы являются обычной практикой во всех демократических странах Совета Европы и как таковые могут быть приемлемыми в качестве ключевого элемента политического компромисса. При этом Ассамблея подчеркивает, что для того, чтобы любые выборы рассматривались как демократические, они должны проводиться в соответствии с законной процедурой, которая позволяет проводить справедливую кампанию и обеспечивает свободный выбор для избирателей».*[243]

16. Далее мы рассмотрим, какие рамки Конституций и избирательного права государств Европы содержат положения о роспуске парламента и определении даты досрочных выборов. Мы выделим три типа роспуска парламента. Такой роспуск может быть либо автоматическим (A), либо результатом решения самого парламента (B) или может быть результатом решения, принятого главой государства или правительства (C).

A. Роспуск, «де-юре», в обстоятельствах, изложенных в Конституции

17. В некоторых государствах в Конституции предусматривается «автоматический» досрочный роспуск парламента. Иногда роспуск де-юре является аспектом процедуры для внесения поправок в Конституцию. Цель роспуска в данном случае состоит в том, чтобы избиратели могли бы косвенно участвовать в изменении Конституции, путем избрания в парламент таких представителей, у которых будут полномочия вносить соответствующие поправки. Такого типа роспуск предусматривается в Бельгии[244], Исландии[245], Люксембурге[246], Черногории[247] и Нидерландах[248] и, в том что касается полного пересмотра Конституции, также в Испании[249] и в Швейцарии[250].

---

[242] Статья 71.2 Конституции Андорры; статья 63.3 Конституции Армении; статья 94 пункт 4 Конституции Беларуси; статья 51 (1) Конституции Грузии; статья 155 h (3) Конституции Германии; статья 63 (4) Конституции Киргизстана; статья 85 (3) Конституции Молдовы; статья 84 Конституции Черногории; статья 172 Конституции Португалии; статья 89 (3) Конституции Румынии; статья 109 (5) Конституции России; статья 109 (4) Конституции Сербии; статья 102 (1) Конституции Словакии.

[243] Резолюция 1549 (2007) о функционировании демократических институтов в Украине.

[244] Статья 195 Конституции Бельгии.

[245] Статья 79 Конституции Исландии.

[246] Статья 114 (2) Конституции Люксембурга.

[247] Статья 119 Конституции Черногории.

[248] Статья 137 Конституции Нидерландов.

[249] Статья 168 Конституции Сербии.

[250] Статья 193 Конституции Швейцарии.

18. Кроме того, автоматический роспуск иногда связан с негативными результатами референдума[251] или невозможностью для парламента выбрать Президента[252]. Эти вопросы будут рассматриваться ниже.

B. Роспуск по решению самого парламента

19. В ряде государств парламент имеет полномочия самораспускаться на основании решения, принимаемого простым большинством – в Австрии[253], Хорватии[254], Венгрии[255], Турции[256], «бывшей Югославской Республике Македония»[257] – квалифицированным большинством – в Боснии и Герцеговине[258], на Кипре[259] – или большинством в две трети голосов – в Киргизстан[260], Польше[261] – или тремя пятыми голосов – в Литве[262] – его (выбранных) членов. Иногда решение о роспуске принимается не самим парламентом, но требует утверждения со стороны большинства парламента[263]. Такого типа роспуск может быть выбран в том случае, когда парламент полагает, что политические изменения делают желательным проведение внеочередных выборов.

C. Роспуск на основании решения главы государства/правительства

20. В большинстве государств руководитель государства – король или президент – является стабилизирующим фактором в правительственной системе. В отношении органов, обеспечивающих суверенитет и их взаимодействие, руководитель государства располагает рядом инструментов, которые необходимы для поддержания определенного равновесия между властями. Роспуск парламента является одним из этих инструментов. Конституция государств оговаривает решение о роспуске парламента формальными, а иногда также существенными условиями.

---

[251] См. статью. 60 (6) Конституции Австрии (негативный результат референдума о смещении Федерального Президента); статья. 105 (4) Конституции Эстонии (негативный результат референдума о принятии законодательного акта по запросу парламента); статья 11 Конституции Исландии и статья 102 (1) Конституции Словакии (негативный результат референдума об отзыве Президента Республики).

[252] См. статью 87 (7) и (8) Конституции Албании и статью 32 (4) Конституции Греции.

[253] Статья 29 (2) Конституции.

[254] Статья 77 Конституции.

[255] Статья 28 (2) Конституции.

[256] Статья 77 Конституции.

[257] Статья 63 (5) Конституции.

[258] Статья IV, пункт 3 Конституции: «Палата народов может быть распущена Президентом или самой Палатой при условии, что решение Палаты о роспуске будет одобрено большинством, которое включает большинство депутатов, по крайней мере от двух из боснийского, хорватского или сербского народов».

[259] Статья 67 (1) Конституции: Палата представителей может распустить себя лишь на основании собственного решения, принимаемого абсолютным большинством, включая по крайней мере одну треть представителей, избранных турецкой общиной.

[260] Статья 63 (1) Конституции: Парламент может быть распущен досрочно на основании решения, принятого большинством голосов не менее двух третей общего числа депутатов.

[261] Статья 98 (3) Конституции: «Сейм может сократить срок своих полномочий путем резолюции, принимаемой большинством по крайней мере в две трети голосов уставного числа депутатов».

[262] Статья 58 (1) Конституции: «Досрочные выборы в Сейм могут проводиться по решению Сейма, принятому тремя пятыми большинства голосов всех членов Сейма. День выборов нового Сейма объявляется в резолюции Сейма...»

[263] См. статью 46 Конституции Бельгии: «Кроме того, Король может, в случае отставки федерального правительства, распустить Палату представителей после получения ее согласия, выраженного абсолютным большинством ее членов».

a. Формальные условия

21. Во многих конституциях определяются те формальные условия, которые должны быть выполнены для предоставления возможности распускать парламент. Во-первых, в Конституции определяется тот орган власти, который имеет право распускать парламент. В сравнительной таблице, подготовленной секретариатом и прилагаемой к данному докладу (CDL-EL(2007)027), анализируются различные системы управления. В соответствии с системой управления, парламент имеет полномочия распускать самостоятельно глава государства или по инициативе и на основании ответственности премьер-министра или кабинета министров.

22. В тех республиках, где имеется напрямую избранный президент, решение о роспуске парламента в основном принимается самим президентом, возможно после консультаций с правительством или с парламентом[264]. Однако в отношении этого принципа есть ряд исключений. Напрямую избранный Президент Хорватии может распустить парламент лишь по предложению правительства и при подтверждающей подписи премьер-министра, после консультаций с представителями клубов парламентских партий. В Финляндии Президент может распустить парламент в ответ на обоснованное предложение премьер-министра[265]. В Ирландии напрямую избираемый Президент может распустить парламент по рекомендации премьер-министра (Таоисича) (Taoiseach). Однако при этом он может отказаться от просьбы о роспуске парламента, если премьер-министр утратил доверие большинства парламента[266]. В Сербии напрямую избранный Президент может распустить Национальное собрание, по обоснованному предложению правительства[267]. В Литве полномочия напрямую избранного Президента распускать парламент уравновешиваются тем фактом, что после роспуска вновь избранный парламент может объявить новые выборы на пост Президента Республики[268].

23. В парламентских монархиях король или королева принимает решение о роспуске парламента при подтверждающей подписи премьер-министра, кото-

---

[264] Напрямую избранные президенты. Армения (статья 55 (3) Конституции: «после консультаций с председателем Национального собрания и премьер-министром»); Беларусь (статья 84 Конституции); Босния и Герцеговина (статья IV (g) Конституции); Болгария (статья 102 Конституции: «не требуются подтверждающие подписи»); Франция (статья 12 (1) Конституции: «после консультаций с премьер-министром и председателями собраний»); Грузия (статья 51 (1), 73 (1), 80 (5), 81 (1) и (4) Конституции); Исландия (статья 19 Конституции); Киргизстан (статья 46 (6), 51 (2), 63 (1), 71 (4), 72 Конституции); Литва (статьи 58 и 85 Конституции); Черногория (статья 84 Конституции; роспуск Президентом или правительством); Польша (статьи 98 и 144 Конституции: 2) Официальные акты Президента требуют, для вступления в силу, подписи премьер-министра, который на основании такой подписи берет на себя ответственность перед Сеймом. (3) *Положения пункта* 2 выше не относятся к: (…) 3) сокращению срока полномочий Сейма при обстоятельствах, уточненных по Конституции.); Португалия (статьи 136 и 143 Конституции; не требуется подтверждающей подписи); Румыния (статья 89 Конституции: «После консультаций с председателями обеих палат и руководителями парламентских групп …»); Россия (статьи 109, 111 и 117 Конституции); Сербия (статья 109 Конституции); Словакия (статья 102 (1) е Конституции); Словения (статьи 81 и 111 Конституции); Украина (статья 90 Конституции: («… после соответствующих консультаций с председателями и заместителями председателей Верховной рады Украины и председателями парламентских фракций Верховной рады».).

[265] Раздел 26 (1) Конституции.

[266] Статья 13 Конституции Ирландии.

[267] Статья 109 Конституции Сербии.

[268] Статья 87 Конституции Литвы.

рый несет за это ответственность[269]. Только Монако и Лихтенштейн, как представляется, являются исключением из этого принципа. В Монако Князь может распустить парламент после обязательных консультаций с Советом Короны, без обсуждений в правительстве и без доклада государственного министра[270]. В Лихтенштейне правящий Князь имеет право распустить парламент «по значительным основаниям, которые каждый раз сообщаются Ассамблее»[271]. В Швеции, напротив, дать указание о проведении досрочных выборов может не король, а правительство[272].

24. В парламентских республиках решение о роспуске парламента принимается либо президентом, возможно после консультаций[273], либо президентом, по инициативе и/или подтверждающей подписи со стороны премьер-министра. В Австрии должны быть выполнены оба вышеуказанных условия[274]. В Латвии Президент имеет право лишь предлагать распустить парламент. На основании этого предложения проводится национальный референдум. Если во время референдума за роспуск подается более половины голосов, то Сейм рассматривается как распущенный, объявляются новые выборы и такие выборы проводятся не позднее, чем через два месяца после даты роспуска Сейма. Если на референдуме более половины голосов поданы за роспуск сейма, то Президент рассматривается как снятый со своего поста и Сейм выбирает нового Президента на оставшийся срок полномочий таким образом отправленного в отставку Президента[275].

---

[269] Андорра (статьи 45 и 71 (1) Конституции); Бельгия (статьи 46 и 88 Конституции); Дания (разделы 13 и 32 Конституции); Люксембург (статьи 74 и 78 Конституции); Нидерланды (статья 64 (1) и 42 (2) Конституции); Испания (статьи 56, 62, 64, 99 и 115 Конституции); Соединенное Королевство.

[270] Статьи 46 и 74 Конституции Монако.

[271] Статья 48 (1) Конституции Лихтенштейна.

[272] Глава 3, статья 4 Конституции Швеции.

[273] Парламентские республики: Албания (статьи 87.1, 104.2, 105.2 Конституции); Чешская Республика (статьи 35 и 62 Конституции); Эстония (статьи 89, 105 и 119 Конституции); Германия (статьи 63 и 68 Конституции и статья 58 Конституции: «Приказы и директивы Президента требуют, для того чтобы они вступили в действие, подтверждающей подписи со стороны Канцлера или соответствующего министра. Это не применяется к (…) роспуску Палаты представителей на основании статьи 63 и запроса, который делается на основании статьи 69(3)»; Греция (статья 35 (2) Конституции: «В виде исключения подтверждающая подпись не требуется в следующих случаях: с) роспуск парламента в соответствии со статьями 32 (4) и 41 (1), если премьер-министр не ставит подтверждающей подписи, а также роспуск в соответствии со статьей 53 (1), если это не подтверждается кабинетом министров»; Венгрия, статьи 28 (3) и 30А (2) Конституции; Латвия, статьи 48 и 53 Конституции: «(…) Все постановления Президента должны совместно подписываться премьер-министром или соответствующим министром, которые тем самым берут на себя полную ответственность за такие постановления, за исключением случаев, уточненных в статьях 48 (роспуск) и 56».); Молдова (статья 85 (1) Конституции: «на основе консультаций с парламентскими группами»); Португалия, статья 91 (е) Конституции: «(…) после первых консультаций с партиями, имеющими места в Ассамблее и Государственном совете (…), статья 140 (отсутствие требования о подтверждающей подписи)); Турция: статьи 77 и 116 Конституции: «(…) на основе консультаций с председателем Великого национального собрания Турции».

[274] Парламентские республики: Австрия (статьи 29 и 67 Конституции: «основываясь на рекомендации»… «требуется подтверждающая подпись»); Эстония (статья 97 Конституции: «в случае отсутствия доверия, (…) по предложению правительства»); Германия (в соответствии со статьей 58 Конституции, роспуск на основании статьи 68 Конституции требует подтверждающей подписи Канцлера); Италия (статьи 88 и 89 Конституции («подтверждающая подпись министра»); Мальта (статья 76 (5) Конституции предусматривает, что если премьер-министр рекомендует роспуск и Президент считает, что управление Мальтой может осуществляться без роспуска и что роспуск не отвечает наилучшим интересам Мальты, то Президент может отказаться распускать парламент.).

[275] Статьи 48 и 50 Конституции Латвии.

25. Поскольку роспуск осуществляется при деликатном равновесии между властями, то иногда в Конституции предусматриваются те обстоятельства, при которых невозможен какой-либо роспуск. Очевидно, что для защиты прав парламента в некоторых государствах, Конституция конкретно запрещает роспуск в течение первых месяцев после выборов[276] или предусматривает, что роспуск возможен только в течение года[277] и не может осуществляться дважды на одном и том же основании[278]. Для предупреждения злоупотребления властью, в некоторых государствах роспуск парламента запрещен, когда подвергается сомнению позиция президента и/или правительства или когда приближается окончание их срока полномочий. Поэтому в ряде конституций запрещается роспуск парламента в течение последних месяцев перед окончанием срока полномочий президента[279], если в отношении президента осуществляется процедура импичмента[280], если премьер-министр еще не предстал перед парламентом[281], или если в отношении правительства выносится вотум недоверия[282]. Эти правила направлены на то, чтобы избежать роспуска парламента со стороны органа власти, обладающего слабой демократической легитимностью.

b. Условия по существу

26. Во многих государствах Конституция более или менее точно определяет те условия, которые должны быть выполнены для роспуска парламента. В этих конституциях роспуск рассматривается как инструмент для урегулирования политического кризиса, который связан с:

---

[276] Статья 71 (3) Конституции Андорры: «Роспуск не проводится до окончания одного года после последних выборов». Статья 63 Конституции Армении («в течение года после выборов»); статья 94 пункт 5 Конституции Беларуси; статья 12 (3) Конституции Франции («не проводится нового роспуска в течение года после выборов»); статья 51 (1) Конституции Грузии («в течение шести месяцев после проведения выборов парламента»); статья 58 (2) Конституции Литвы («шесть месяцев»); статья 172 Конституции Португалии («шесть месяцев»); статья 109 (3) Конституции России («within one year after its election»); статья 4 (2) Конституции Швеции (пока не пройдет три месяца после первого заседания вновь избранного парламента); в конце статьи 90 Конституции Украины: «не в течение последних шести месяцев после окончания срока полномочий…».

[277] Статья 41 (4) Конституции Греции; статья 85 (3) Конституции Молдовы; статья 89 (2) Конституции Румынии; статья 115 (3) Конституции Испании; во Франции не проводится дальнейшего роспуска в течение года после досрочных выборов (статья 12 (4) Конституции).

[278] Статья 29 (1) Конституции Австрии; статья 41 (2) Конституции Греции.

[279] Статья 55 (3) Конституции Армении: «не в течение последних шести месяцев окончания срока полномочий»; статья 94 (4) Конституции Беларуси; статья 99 (7) Конституции Болгарии: «не в течение последних трех месяцев окончания срока полномочий»; статья 35 (2) Конституции Чешской Республики; статья 51 (1) Конституции Грузии (“шесть месяцев”); статья 88 Конституции Италии: «(…) в последние шесть месяцев окончания срока полномочий, он имеет право только в том случае, если до окончания срока полномочий самих палат остается также шесть месяцев»; статья 63 (5) Конституции Киргизстана («шесть месяцев»); статья 58 (2) Конституции Литвы («шесть месяцев»); статья 78 (5) Конституции Молдовы («шесть месяцев»); статья 172 Конституции Португалии («шесть месяцев»); статья 89 (3) Конституции Румынии; статья 109 (5) Конституции России («в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации”); статья 102 (1) Конституции Словакии («шесть месяцев»); в конце статьи 90 Конституции Украины («шесть месяцев»).

[280] Статья 63 (3) Конституции Армении; статья 94 (4) Конституции Беларуси; статья 103 Конституции Хорватии; статья 63 (5) Конституции Киргизстана; статья 109 (4) Конституции России.

[281] Статья 32 (2) Конституции Дании.

[282] Статья 71 (2) Конституции Андорры: «Не проводится роспуска после выдвижения резолюции о вотуме недоверия …»; статья 84 Конституции Черногории; статья 115 (2) Конституции Испании; статья 109, пункт 2 Конституции Сербии; статья 4 (2) Конституции Швеции «притом, что министры сохраняют свои посты, после того как они официально были от них освобождены, до занятия постов новым правительством».

a) выборами президента
b) отношениями между правительством и парламентом
c) функционированием парламента и/или
d) отношениями между парламентом и народом.

b.1) Роспуск как инструмент для урегулирования политического кризиса, связанного с выборами президента

27. В парламентских республиках, таких как Албания[283] *и Греция*[284], где президент избирается парламентом, сам парламент может быть распущен, если, после определенного количества туров голосования, ни один из кандидатов не получает требуемого большинства. В этих государствах выборы президента рассматриваются как одна из основных функций парламента. Если парламент не осуществляет эту задачу, то избиратели должны выбрать новый парламент.

b.2) Роспуск как инструмент для урегулирования политического кризиса, связанного с отношениями между правительством и парламентом

28. В государствах с парламентской системой – в республиках (Албания[285], Чешская Республика[286], Эстония[287], Германия[288], Греция[289], Венгрия[290], Мальта[291], Молдова[292] и Турция[293]), а также в монархиях (Бельгия[294], Испания[295] и Швеция[296]) – решение о роспуске парламента является важнейшим аспектом так называемой «рационализированной» парламентской системы. Будучи стабилизирующим фактором в осуществлении полномочий, глава государства может распустить парламент для урегулирования политического кризиса, который возникает тогда, когда ни одно правительство не получает большинства в парламенте, когда принимается резолюция о недоверии к правительству или когда отклоняется бюджет. В полупрезидентских государствах – таких как Армения[297], Беларусь[298], Болгария[299], Хорватия[300], Грузия[301], Киргизстан[302], Литва[303], Черногория[304], Поль-

[283] Статьи 87, 7 и 8 Конституции Албании; статья 7 (4) Избирательного кодекса Республики Албания.
[284] Статья 32 (4) Конституции Греции.
[285] Статьи 104 и 105 Конституции Албании.
[286] Статья 35 Конституции Чешской Республики.
[287] Статьи 89, 97 и 119 Конституции Эстонии.
[288] Статьи 63 (4) и 68 Конституции Германии.
[289] Статьи 37 (окончание) и статья 41 (1) Конституции Греции.
[290] Статья 28 (3) Конституции Венгрии.
[291] Статья 76 (5) Конституции Мальты.
[292] Статья 85 Конституции Молдовы.
[293] Статья 116 Конституции Турции.
[294] Статья 46 Конституции Бельгии.
[295] Статья 99 (5) Конституции Испании.
[296] Глава 6, статья 3 Конституции Швеции.
[297] Статья 74 (1) Конституции Армении.
[298] Статья 94 (1) Конституции Беларуси.
[299] Статья 99 (5) Конституции Болгарии.
[300] Статьи 77 (2) и 103 (1) Конституции Хорватии.
[301] Статьи 73 (1), 80 (5), 81 (1) и 4 Конституции Грузии.
[302] Статьи 63 (2), 71 (4) и 72 (6) и (7) Конституции Киргизстана.
[303] Статья 58 (2) Конституции Литвы. Полномочия президента подрываются тем, что после роспуска, вновь избранный парламент может объявить о новых выборах на пост президента Республики (статья 87 (1)).
[304] Статья 84 Конституции Черногории.

ша[305], Румыния[306], Россия[307], Сербия[308], Словакия[309], Словения[310], Украина[311] – где правительство должно быть назначено/предложено избранным Президентом и должно получить поддержку большинства в парламенте, сам роспуск парламента может быть средством для урегулирования конфликта в связи с образованием правительства, с правительственной программой и/или политикой правительства (голосование о недоверии, отклонение бюджета).

b.3) Роспуск как инструмент урегулирования политического кризиса, связанного с функционированием парламента

29. В ряде государств нарушения в деятельности парламента могут привести к решению со стороны главы государства о роспуске парламента. В одном государстве – Беларуси – «систематическое грубое нарушение Конституции платами парламента» может привести к роспуску со стороны Президента[312]. В четырех государствах – Армении[313], Чешской Республике[314], Словакии[315] и Украине[316] – парламент может быть распущен, если он не может обеспечить кворум или провести сессию в течение определенного времени. В одном государстве – Киргизстане[317] – парламент может быть распущен в случае кризиса, вызванного непреодолимыми расхождениями между палатами Жогорку Кенеш и между одной или двумя палатами Жогорку Кенеш и другими ветвями государственной власти.

b.4) Роспуск как инструмент урегулирования конфликта между парламентом и народом, выражающийся в референдуме

30. В некоторых государствах решение о роспуске парламента связано с (подразумеваемым) конфликтом между парламентом и народом. В Лихтенштейне 1 500 граждан или четыре муниципалитета могут попросить провести референдум о роспуске парламента[318]. В четырех других государствах негативные результаты референдума могут привести к роспуску парламента. В Киргизстане парламент может быть распущен «в результате референдума»[319], а в Эстонии[320] Президент объявляет досрочные выборы в парламент, если законопроект, который был вынесен на референдум, не получает большинства голосов «за». В Австрии Федеральное собрание распускается в том случае, если предложение о смещении с должности федерального президента отклоняется на референдуме,

[305] Статьи 155 (2) и 225 Конституции Польши.
[306] Статья 89 (1) Конституции Румынии.
[307] Статьи 109, 111 и 117 Конституции России.
[308] Статьи 109 (3), 130 (4), 131 (4), 132 (5) Конституции Сербии.
[309] Статья 102 (1) е **Конституции Словакии.**
[310] Статья 111 Конституции Словении.
[311] Статья 90 Конституции Украины.
[312] Статья 94 Конституции Беларуси.
[313] Статья 68, пункт 2 Конституции Армении.
[314] Статья 35 (1) (с) Конституции Чешской Республики.
[315] Статья 102 (1) (е) Конституции Словакии.
[316] Статья 90 пункт 2 (3) Конституции Украины.
[317] Статья 63 (2) Конституции Киргизстана.
[318] Статья 48 (3) Конституции Лихтенштейна.
[319] Статья 63 (2) Конституции Киргизстана.
[320] Статья 105 (4) Конституции Эстонии.

проведение которого потребовало Федеральное собрание[321]. В Исландии[322] и Словакии[323] Президент должен распускать Национальный совет, если резолюция парламента о смещении Президента с должности не утверждается на референдуме.

b. 5) Сфера усмотрения или полномочия, более или менее регулируемые неписанным конституционным законом или конвенциями Конституции

31. В некоторых государствах Конституция не определяет (исчерпывающим образом) те существенные условия, которые должны быть выполнены для осуществления полномочий по роспуску парламента. Это касается Андорры[324], Австрии[325], Дании[326], Финляндии[327], Франции[328], Греции[329], Исландии[330], Ирландии[331], Италии[332], Люксембурга[333], Мальты[334], Нидерландов[335], Португалии[336], Сербии[337], Испании[338], Швеции[339] и Соединенного Королевства. В этих государствах роспуск парламента может иметь многие функции: (a) это может быть «конфликтным роспуском», направленным на консультации с избирателями о конфликте, возникшем между правительством и парламентом. Особенно в государствах с полупрезидентской системой, когда правительство назначается избранным президентом и подотчетно парламенту, полномочия о роспуске могут быть сильным оружием в руках президента, особенно тогда, когда президентское большинство и большинство в парламенте не совпадают. (b) Право на роспуск парламента может также использоваться для того, чтобы преодолеть политический тупик, такой как невозможность формирования нового стабильного правительства после парламентского кризиса. (c) Право на роспуск парламента также делает возможным для народа выразить свое мнение о проблеме, имеющей важнейшее значение. (d) Последнее, но немаловажное: роспуск может быть также призывом со стороны президента или правительства к избирателям в момент, когда это считается благоприятным, например, когда имеются хорошие выборные перспективы для президентского или парламентского большинства. В этом случае можно действительно говорить о полномочиях «выбирать дату выборов». И хотя в вышеуказанных государствах сама Конституция точно не определяет те условия, которые должны быть выпол-

[321] Статья 60 (6) Конституции Австрии.
[322] Статья 11 пункт 4 Конституции Исландии.
[323] Статья 102 (1) (e) (окончание) Конституции Словакии.
[324] Статья 45 (1) (d) и статья 71 (1) Конституции Андорры.
[325] Статья 29 (1) Конституции Австрии.
[326] Статья 32 (2) Конституции Дании.
[327] Статья 26 (1) Конституции Финляндии.
[328] Статья 12 (1) Конституции Франции.
[329] Статья 41 (2) Конституции Греции: «для урегулирования проблемы, имеющей чрезвычайную важность для нации».
[330] Статья 24 Конституции Исландии.
[331] Статья 13 (2.1) Конституции Ирландии.
[332] Статья 88 (1) Конституции Италии.
[333] Статья 74 Конституции Люксембурга.
[334] Статья 76 (1) Конституции Мальты.
[335] Статья 64 (1) Конституции Нидерландов.
[336] Статья 136 Конституции Португалии.
[337] Статья 109, пункт 1 Конституции Сербии.
[338] Статья 115 Конституции Испании.
[339] Глава 3, статья 4 (1) Конституции Швеции.

нены для роспуска парламента, иногда роспуск более или менее регулируется неписаным конституционным правом или конвенциями Конституции.

2. Определение даты выборов

32. В большинстве случаев полномочия по роспуску парламента включают полномочия по определению даты внеочередных выборов. Когда такое решение о роспуске принимается самим парламентом, то решение о дате выборов является либо прерогативой парламента[340], либо прерогативой главы государства[341], либо правительства[342].

33. Когда решение о роспуске принимается главой государства (королем или президентом), то решение о дате выборов принимается главой государства или правительства[343], либо одновременно с решением о роспуске[344], либо в течение короткого времени после этого[345].

34. Во многих государствах Конституция или закон о выборах определяет минимальное количество дней, которое должно пройти после решения о роспуске, до проведения следующих выборов. Иногда определяется и максимальное количество дней. Эти сроки в разных государствах разные.

– Албания: – «…не позднее 45 дней после его роспуска». (статья 65 (2) Конституции)

– Андорра: «между 30 и 40 днем после окончания срока/роспуска Генерального совета» (Конституция, статья 51 (2))

– Армения: «не ранее, чем за 30 и не позднее, чем за 40 дней после роспуска Национального собрания» (статья 68 пункт 2 Конституции)

– Австрия: в этом случае новые выборы организуются федеральным правительством таким образом, чтобы вновь избранный Национальный совет мог бы провести заседание, самое позднее на 100 день после роспуска (статья 29 (1) Конституции)

– Беларусь: “в течение трех месяцев со дня досрочного прекращения полномочий палат Парламента” (статья 91 Конституции)

– Бельгия: «коллегия по выборам собирается в течение 40 дней после акта роспуска или незанятых мест». (Избирательный кодекс, статья 106)

– Хорватия: «Выборы членов парламента Хорватии проводятся не позднее, чем 60 дней после истечения полномочий или роспуска хорватского парламента»[346]

---

[340] Это касается Кипра ( ), Литвы (статья 58 (1) Конституции).

[341] Это касается Беларуси (статья 22 Избирательного кодекса), Хорватии (статья 97 Конституции); Киргизстана (статья 63 (5) Конституции), Польши (статья 10 (1) Закона о выборах парламента).

[342] Это касается Австрии (статья 29 (1) Конституции) и Турции (статья 8 Закона № 2839 о парламентских выборах).

[343] Это касается Австрии (статья 29 (1) Конституции).

[344] Статья 67 (2) Конституции Кипра; статья 119 (2) Избирательного кодекса Армении; статья 99 (5) Конституции Болгарии; Финляндия: Закон о выборах, часть II, глава 9, раздел 107; статья 69 (4) Кодекса Республики Киргизстан о выборах в Республике Киргизстан; статья 58 (4) Конституции Литвы; статья 98 (5) Конституции Польши; статья 109 (2) Конституции России; статья 13 Закона о выборах Национального собрания Словении; статья 64 (2) Конституции Нидерландов; статья 115 Конституции Испании; статья 28 (3) Конституции Венгрии.

[345] Статья 84 Конституции Черногории (в день, следующий за днем роспуска); статья 8 Закона № 2839 о парламентских выборах (в течение 48 часов).

[346] Статья 73 (1) Конституции Хорватии.

– Чешская Республика: «Если Палата депутатов распускается, то выборы проходят в течение 60 дней после ее роспуска». (статья 17 (2) Конституции)

– Кипр: «Такое же решение требуется для объявления даты всеобщих выборов, которые должны состоятся не менее чем за 30 дней и не более чем за 40 дней после даты такого решения» (статья 67 (2) Конституции)

– Эстония: «3) Внеочередные выборы в Рийгикоку проводятся не ранее, чем за 20 дней и не позднее, чем за 40 дней после объявления выборов» (статья 60 (4) Конституции; Закон о выборах Рийгикогу, пункт 3 (3)

– Финляндия: (…) дата новых выборов, на основании указа Президента, назначается не ранее, чем в первое воскресенье после 50 дней и не позднее, чем в первое воскресенье после 70 дней с момента публичного объявления об указе о проведении новых выборов. Закон о выборах, часть II, глава 9, раздел 107

– Франция: Всеобщие выборы проводятся по крайней мере в течение 20 дней и не позднее, чем 40 дней после роспуска (статья 12 (1) Конституции Франции)

– Германия: При роспуске Бундестага новые выборы проводятся в течение 60 дней (статья 39 (1) Конституции)

– Грузия: «(…) внеочередные выборы проводятся не ранее, чем в течение 45 дней и не позднее, чем 60 дней до вступления в силу указа о роспуске парламента. (Конституция, статья 50 (3))

– Греция: новые выборы проводятся в течение 30 дней, а созыв нового парламента – в течение последующих 30 дней после выборов (Конституция, статья 41 (3))

– Венгрия: «Новый парламент избирается в течение 3 месяцев после объявления о роспуске парламента или после роспуска парламента» (Конституция, статья 28 (6))

– Исландия: «до истечения 45 дней после объявления о роспуске парламента». (статья 24 Конституции)

– Ирландия: «(…) не позднее 30 дней после роспуска Даил. (Конституция, статья 16 (3) 2), не позднее 90 дней после роспуска Даил (Конституция, статья 18 (8))

– Италия: «Выборы новых палат (парламента) проходят в течение 70 дней после окончания срока полномочий предыдущих палат». (Конституция, статья 61)

– Киргизстан: «(…) таким образом, чтобы вновь избранная палата или палаты собрались на свое первое заседание не позднее, чем 6 месяцев после роспуска». (Конституция, статья 63 (5))

– Литва: «Выборы нового парламента должны быть организованы в течение 3 месяцев после принятия решения о досрочных выборах». (Конституция, статья 58 (4))

– Люксембург: «Новые выборы проводятся не позднее 3 месяцев после роспуска». (Конституция, статья 74)

– Нидерланды: «вновь избранная палата проводит заседание в течение 3 месяцев». (Конституция, статья 64 (2))

– Польша: «в день не позднее 45 дней после даты официального объявления президентского указа о сокращении срока полномочий Сейма». (Конституция, статья 98 (5))

– Португалия: «в течение последующих 60 дней и в соответствии с законом о выборах, действующим на время роспуска…» (статья 113 (6) Конституции Португалии)

– Румыния: «Выборы в Палату депутатов и Сенат проводятся в течение не более 3 месяцев после истечения срока полномочий или роспуска парламента». (Конституция, статья 63 (2))

– Россия: В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. (Конституция, статья 109 (2)). “При роспуске Государственной Думы (…) днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы.” (Федеральный закон о выборах, статья 6 (4))

– Сербия: «Одновременно с роспуском Национального собрания Президент Республики определяет дату выборов депутатов, таким образом, чтобы выборы завершились не позднее 60 дней после даты объявления об их проведении». (статья 109 Конституции)

– Словения: «Если Национальное собрание распускается, то новое Национальное собрание избирается не позднее, чем в течение 2 месяцев после роспуска предыдущего Собрания». (Конституция, статья 81 (3))

– Швеция: «Внеочередные выборы проводятся в течение 3 месяцев после объявления о таком постановлении». Конституция, глава 3, статья 4 (1)

– «бывшая Югославская Республика Македония»: «в течение 60 дней после даты роспуска парламента». Избирательный кодекс Республики Македония, статья 15 (1)

– Турция: «Если решение об обновлении состава парламента принимается Президентом Республики, то голосование проходит в первое воскресенье после 90-го дня после принятия такого решения». (Закон № 2839 о парламентских выборах. Повторные выборы, статья 8)

– Украина: «проводятся в период шестидесяти дней со дня опубликования решения о досрочном прекращении полномочий» (Конституция, статья 77 (2)).

35. Эти правила имеют двойную цель: благодаря установлению минимального срока, они направлены на обеспечение того, чтобы политические партии были информированы в должные сроки таким образом, чтобы они могли подготовить выборы; при определении максимального срока, они направлены на то, чтобы после роспуска демократическое выражение воли народа могло бы состояться в разумные сроки.

Вывод

36. И хотя конституционные и правовые нормы определения даты выборов весьма разнятся в зависимости от государства, тем не менее, представляется возможным извлечь из обзора, представленного в данном докладе, некоторые руководящие принципы. Принимая во внимание важность выборов, конституционное право направлено на обеспечение демократического характера принятия решения о дате выборов. Это особенно целесообразно, поскольку Конституция зачастую не содержит исчерпывающего описания определения даты выборов, а предоставляет определенные полномочия власти принимать решение о досрочных выборах и о точной дате проведения таких выборов. Демократический характер процесса принятия решений во многом зависит от легитимного характера самой власти. Для того чтобы легитимно распускать демократически избранный парламент и определять дату выборов, сама власть должна быть демократически легитимной, либо благодаря тому, что она избрана напрямую, либо благодаря доверию со стороны парламента, или же принимая решение о роспуске при одобрении парламента. Помимо этой минимальной гарантии, государству может представляться право дополнительно регулировать в Конституции существенные условия, которые должны быть выполнены до принятия решения о роспуске парламента и проведении новых выборов. Для обеспечения легитимности, сам роспуск не должен быть произвольным, а служить должному функционированию демократических институтов. Поскольку чрезвычайно важно, чтобы политические партии имели достаточно времени для подготовки выборов, и чтобы новый парламент избирался без необоснованных задержек, может быть полезным определить минимальный и максимальный период времени между решением о дате выборов и самими выборами. Исходя из этого, представляется, что хорошая практика состоит в том, чтобы для избежания злоупотреблений такие гарантии содержались в писанном или неписанном конституционном праве.

I.3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД О ПОРОГАХ И ДРУГИХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ, КОТОРЫЕ ПРЕПЯТСТВУЮТ ПРОХОЖДЕНИЮ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТ

утверждён на Совете по демократическим выборам
на 26-м заседании *(Венеция, 18 октября 2008 года)* и
Венецианской комиссией на 77 й пленарной сессии
(Венеция, 12-13 декабря 2008 года) на основе комментариев
Клемена ЯКЛИЧА *(члена Комиссии, Словения)*
CDL-AD(2008)037

Введение

1. Учитывая Рекомендацию 1791 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о положении в области прав человека и демократии в Европе, а также выводы Форума «О будущем демократии» 2007 года, Консультативный комитет Форума высказался за более подробное изучение Венецианской комиссией вопроса о порогах парламентского представительства. Г-н Яклич подготовил доклад о «порогах и других характеристиках избирательной системы, которые препятствуют прохождению партий в парламент в государствах-членах Венецианской комиссии». На основе консультаций с Секретариатом была достигнута договоренность о том, что это, вероятно, будет осуществляться в несколько этапов. Первый этап – выделение различных механизмов, которые одинаково влияют на ограничение доступа партий в парламент, а также анализ различных сравнительных контекстов, в которых эти механизмы существуют в конкретных избирательных системах. Такой контекстуальный сравнительный подход на первоначальной стадии рассматривается как необходимое предварительное условие для любых дальнейших обоснованных оценок положения в государствах-членах (возможный второй этап), который в идеале привел бы к потенциальной разработке общих европейских стандартов в этой области (возможный третий этап).

2. Настоящий доклад был утвержден на Совете по демократическим выборам на его 26-м заседании (Венеция, 18 октября 2008 года) и Венецианской комиссией на 77й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года).

1. Общие комментарии

3. Если не указывается иное, то в данном докладе термин «порог» используется в широком смысле, как любой механизм, влияющий на прохождение партий в парламент. Под термином «порог» мы обычно понимаем порог в формальном смысле этого слова: юридически установленное минимальное количество голосов, необходимых для партии для участия в распределении мест в парламенте. Однако хотя это один из важных механизмов, препятствующий прохождению партий в парламент, юридический порог является лишь одним из нескольких механизмов, которые могут привести к таким же или по крайней мере весьма похожим последствиям ограничения/расширения возможностей для прохождения. При определении вопроса о прохождении в конкретном контексте, исходя из этого, было бы недостаточно ограничиваться лишь юридическими порогами; притом что юридический порог может быть низким, такой же результат высокого уровня исключения может быть достигнут благодаря многим другим механизмам. Все они реальны и имеют особое значение с точки зрения включения/исключения небольших и новых партий. Таким образом, в данном докладе рассматриваются все эти механизмы – «порог» в широком смысле этого слова.

4. Важно также отметить, что данный первоначальный доклад (еще) не является оценочным. В нем не утверждается, что более инклюзивные системы являются лучшими. Для того чтобы дать потенциальную возможность вынести нормативную оценку и разработать какие-либо общие стандарты в этой области, необходимо прежде всего уточнить факты: различные уровни включения/исключения в разных системах. Таким образом, нижеизложенный контекстуальный анализ разных типов порогов является лишь первым шагом к достижению этой первой цели.

2. Выбор типа избирательной системы

5. Естественной исходной точкой любого анализа влияния избирательных систем на включение/исключение партий из доступа к парламенту является «закон Дюверже». В нем предусматривается, что система мажоритарная/плюралистическая «имеет тенденцию к партийному дуализму», в то время как «пропорциональное представительство имеет тенденцию к многопартийности»[347]. Этот закон имеет определенные исключения и может пониматься лишь как вероятностные обобщения[348]. Иногда существенные различия существуют в одной и той же системе-семье. Тем не менее, выбор типа избирательной системы (мажоритарной/плюралистической, комбинированной, пропорциональной) является важным общим порогом; это само по себе механизм, который имеет серьезное общее влияние на исключение/включение небольшой партии и, следовательно, партийную фрагментацию. Партийные системы будут более конкурентоспособными и фраг-

[347] M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Wiley, NY 1954).

[348] M. Duverger, “Duverger’s Law: Forty Years Later” in B. Grofman and A. Lijphart (eds), *Electoral Laws* (Agathon, NY 1986); M. Gallagher and P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 545-46. P. Norris, *Electoral Engineering* (CUP, Cambridge 2004) 81.

ментированными в пропорциональной системе (ПС), в то время как мажоритарные/плюралистические системы (МС) обычно ограничивают возможности для небольших партий. Таким образом, исследование избирательных систем в мире выявило, что «среднее количество парламентских партий (основанное на самом простом определении партии, имеющей по крайней мере одно место) составляет 5,22 в странах, использующих мажоритарную/плюралистическую систему, 8,85 – в комбинированных (или смешанных) системах и 9,25 – в обществах с избирательной системой, основанной на пропорциональном представительстве»[349]. Аналогичным образом, «среднее количество *соответствующих партий* [] (имеющих более 3% парламентских мест) составляет 3,33 во всех мажоритарных/плюралистических системах, 4,52 – в комбинированных системах и 4,74 – во всех пропорциональных системах»[350].

3. Ограничения на доступ к выборам, финансирование и доступ к СМИ

6. Еще один набор механизмов вытекает из нормативных или конституционных положений, призванных ограничить или помешать партиям в регистрации, выдвижении кандидатов на выборные должности или обеспечить иные способы получения доступа к официальным выборам, а также неравное ограничение доступа к финансированию кампаний и времени в СМИ[351]. Так же как и в предыдущем разделе, и в данном случае логика очевидна. С одной стороны, «небольшие партии, стремящиеся получить выборные места [] как правило будут эффективно действовать в тех политических системах, которые обеспечивают более равные условия для партийной конкуренции, например, где все партии имеют равное право на доступ к выборам, бесплатные кампании в СМИ, прямое государственное финансирование и непрямые государственные дотации»[352]. С другой стороны, «небольшие партии сталкиваются с более жесткими условиями в тех случаях, когда подобные государственные ресурсы выделяются на основе «картельного» договора, ориентирующегося скорее на уже прошедшие в парламент партии, тем самым защищая уже занимающих парламентские места политиков… Претенденты с небольшой поддержкой испытывают еще более серьезные ограничения в тех режимах, где осуществляется манипуляция на выборах, где правила выделения государственных ресурсов, таких как время вещания в СМИ, грубо нарушаются в пользу правящей партии»[353].

3.1. Требования к регистрации

7. Это является предварительным условием для получения доступа к участию в выборах. Лишь в немногих странах (среди них Франция, Швеция и Ирландия) не существует требования к политическим партиям регистрироваться до получе-

[349] P. Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market* (CUP, Cambridge 2006) 107.

[350] См. выше.

[351] P. Norris (примечание 3), 87.

[352] См. выше 83.

[353] См. выше; см. также R. Katz and P. Mair, “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party” in *Party Politics* 1 (1995) pp 5-28, где утверждается, что устоявшиеся демократии движутся в направлении к системе “картелей”.

ния места в списке партий на выборах[354]. В большинстве стран такие требования *существуют*, и как правило в последние годы они были ужесточены, в связи с повышением уровня регулирования в сфере выделения государственных средств на проведение избирательных кампаний, а также в связи с подробными бюрократическими требованиями к юридической регистрации[355]. В разных странах существуют разные требования, но общими являются обращения в избирательные органы с письменным заявлением о принципах и создании партии, об уставе и правилах, организационной структуре, списке руководителей, списке минимального членства или подписей, а иногда даже и минимального количества кандидатов или конкретным распределением кандидатов по регионам[356]. Когда груз ограничений в целом является значительным, то это «представляет собой барьер для всех новых претендентов и небольших участников [и] препятствует участию некоторых претендентов»[357]. Кроме того, более конкретные требования, такие как то, что партии не должны выступать против определенных принципов или что у них должно быть минимальное количество претендентов и тому подобное, отрицательно влияют на небольшие партии, находящиеся на крайних позициях в политическом спектре[358].

3.2. Доступ к участию в выборах

8. Помимо ограничений, касающихся регистрации партий, существуют и ограничения в доступе к участию в выборах, такие как требование внесения официального залога до выборов и сбор определенного количества подписей в поддержку каждого кандидата или партийного списка.

9. В некоторых государствах залог является относительно низким (например, в соответствии со сравнительным исследованием 2003 года, во Франции залог составляет 180 долларов США и в Ирландии 350 долларов США), но в некоторых странах он не так низок (Соединенное Королевство, 735 долларов США)[359]. Как правило, залоги возвращаются, если кандидат/партия получает минимальную долю голосов (например, 5% в Соединенном Королевстве). Тем не менее, когда высокая сумма залога распространяется на целый ряд кандидатов, то такое требование может быть уже значительным препятствием или порогом для серьезных претендентов с ограниченными финансовыми средствами. Норрис приводит такой пример: «если они потеряют все залоги, не достигнув минимального порога в 5%, то это будет стоить «зеленым» почти полмиллиона долларов в борьбе за каждое место на всеобщих выборах в Соединенном Королевстве»[360].

---

[354] P. Norris (сноска 3), 88.

[355] См. выше.

[356] См. Выше; Информационный сборник о процессе выборов (EPIC), http://archive.idea.int/ideas_work/02_electoral_epic.htm.

[357] См. выше.

[358] См. выше.

[359] S. Bowler et al, “Changing Party Access to Elections” in B. Cain et al (eds) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003). A. Blais and A. Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game* (UTP, Toronto), таблица 2.1.

[360] P. Norris (сноска 3), 90.

10. Такая же ситуация наблюдается в отношении требуемого минимального количества подписей за кандидата или партийный список. В некоторых государствах это выглядит достаточно скромно (например, 200-500 подписей на округ в Австрии и Бельгии), но ситуация не одинакова во всех государствах или во всех разных контекстах. Например, притом что в Италии используется смешанная система, в ней требуется представить 500 подписей за кандидатов в каждом участвующем округе, но при этом 1 500-1 400 в поддержку партийных списков. Такое требование иногда становится весьма жестким: в Норвегии, например, каждая партия должна представить 5 000 подписей[361]. Это может стать серьезным препятствием, мешающим небольшим партиям получить доступ к участию в выборах и, следовательно, к местам в парламенте.

3.3. Доступ к финансированию и СМИ

11. Помимо регистрации партий и доступа к участию в выборах, существует также регулирование доступа к финансированию кампаний и СМИ (государственное финансирование, косвенные государственные субсидии, доступ к вещательным СМИ). И это также может стать серьезным препятствием в отношении доступа партий к парламенту. Общепризнанно, что «доступ к деньгам и телевидению составляют два из наиболее важных факторов, которые помогают партиям распространять свою информацию и мобилизовать потенциальных сторонников»[362]. Конкретное регулирование в этих областях может привести либо к «политическому картелю», который усиливает относительную власть партий, уже находящихся в парламенте, или, в качестве альтернативы, создать более ровное игровое поле, тем самым расширив возможности небольших/новых партий[363]. Например, когда средства распределяются на основе процента мест в действующем парламенте, как это происходит в Швейцарии или в Нидерландах, такие положения могут, при прочих равных условиях, действовать в большей мере как «картельное» распределение государственных средств в пользу действующих парламентских партий. Порог доступа к парламенту для небольших/новых партий при таких обстоятельствах относительно выше. С другой стороны, небольшие/новые партии имеют больше возможностей, когда эти средства распределяются на более равноправной основе, независимо от того, делается ли это исходя из доли голосов, поданных за такую партию на предыдущих или проходящих выборах (например, в Испании), от количества выдвинутых кандидатов (например, распределение вещательного времени в Соединенном Королевстве) или равным образом между всеми зарегистрированными партиями (например, в России). Самые минимальные уровни выделения средств на кампанию и бесплатный доступ к вещанию существуют в таких государствах, как Австрия, Финляндия, Исландия

[361] См. выше.

[362] См. выше 95.

[363] См. выше 95, 103; S. Bowler et al, “Changing Party Access to Elections” in B. Cain et al (eds) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003).

и Швейцария, а наиболее справедливое распределение предусматривается в таких государствах, как Россия, Италия и Испания[364].

12. При этом следует признать, что финансирование и доступ к СМИ могут быть полезным инструментом для оценки вопроса о пороге на практике только в том случае, если в дополнение к этим формальным требованиям будет приниматься также во внимание *фактическое* соблюдение этих формальных требований в разных государствах. То есть необходимо также принимать во внимание ту степень, в какой эти формальные правила применяются (судами и избирательными комиссиями) в различных государствах. Таким образом, притом что в России действительно все зарегистрированные партии имеют право на равный доступ к бесплатному вещанию во время кампаний, существует такое множество партий и таким образом такое распределение рекламы во время кампаний, что практическая поддержка с целью мобилизации автоматически размывается. Каждая партия, независимо от размера, получает не больше своих «30 секунд славы»[365]. Более того, некоторые официальные наблюдатели сообщают о серьезной проправительственной предвзятости по всем основным каналам во время предыдущих российских выборов[366]. И все это, в том числе и другие особенности местных условий, должно приниматься во внимание при определении и сравнении этого конкретного порога между различными государствами.

4. Юридический порог

13. Следующий порог в отношении доступа партий к парламенту – это порог в узком, буквальном смысле этого слова. Его также называют «порог исключения»[367]. Ни одна избирательная система не является совершенно пропорциональной на практике: в соответствии с самим принципом представительности более широкий орган (весь избирательный корпус) всегда представлен в меньшем по масштабу органе (членами парламента). Таким образом, всегда существует определенное минимальное количество голосов, необходимое для того, чтобы партия могла быть представлена (получила места) в парламенте. Порог исключения и составляет этот процент голосов. С одной стороны, в целом очевидно, что МС более ограничительны в этой связи в отношении небольших/новых партий. Однако дело обстоит не так, когда поддержка партий меньшинства сконцентрирована в конкретном регионе, который соответствует одному или более избирательным округам. С другой стороны, даже если ПС и комбинированные системы (КС), как правило, рассматриваются как более благоприятные в отношении партий мень-

[364] P. Norris (примечание 3), таблица 4.1, в которой приводятся 24 европейские страны в масштабе от наименее справедливых до наиболее справедливых, учитывая совокупную основу из следующих 8 критериев: 1.) Существует ли система регулирования финансирования партий? 2.) Существует ли положение о раскрытии взносов в партии? 3.) Существует ли потолок для взносов в партию? 4.) Существует ли потолок в отношении расходов партии на выборы? 5.) Получают ли партии прямое государственное финансирование? 6.) Имеют ли партии право на бесплатный доступ к СМИ? 7.) Имеют ли партии право на безналоговый статус? 8.) Получают ли партии непрямые государственные дотации?

[365] См. выше 101.

[366] См. выше.

[367] D. Nohlen, “Threshold of Exclusion” in R Rose (ed), *The Encyclopedia of Electoral Systems* (CQ Press, Washington DC) 2000.

шинства/новых партий, в том что касается порога исключения, по-прежнему существуют разные степени исключения, которые возможны и в этих системах.

14. Существует два типа порога исключения. В некоторых избирательных системах этот порог устанавливается искусственно, на основании закона. Это известно как *юридический* (или искусственный, или формальный) порог. Те партии, которые не получают юридически установленного минимального числа голосов не получают каких-либо мест. Это – очевидное ограничение в отношении небольших партий, то есть такое ограничение, которое часто также оказывается фатальным для выживания подобных партий. Государства с юридическими порогами различаются, в зависимости от установленного процента. Для государств-членов Венецианской комиссии этот диапазон включает самый низкий показатель – 0,67% (в Нидерландах) до самого высокого в 10% (в Турции). Основываясь на анализе законодательства о выборах и других источниках, был подготовлен список разных юридических порогов в ряде европейских государств. Этот список (таблица) приводится в конце этого подраздела. Однако из этого же анализа вытекает, что любые обоснованные выводы в отношении сравнительных преимуществ этих цифр должны также принимать во внимание сложное сочетание разных контекстов, связанных с этими цифрами. Совершенно очевидно, что мы должны принимать во внимание *разные уровни применения порогов*, как это происходит в разных государствах. Так, например, некоторые законы предусматривают, что определенное количество голосов должно быть получено на уровне избирательного округа/района (например, в Испании). В других странах требуется преодолеть юридический порог в масштабах всей страны (например, в Германии), а есть и страны, где к этим уровням применяются и другие пороги (например, в Швеции). Невозможно без дальнейшего подробного измерения/вычислений такого типа, используемых в политической науке, оценить, какая из этих систем, при прочих равных условиях, является, в конце концов, более/менее благоприятной для доступа партий, и каков действительный уровень этой инклюзивности/исключения. Кроме того, существуют различия между странами в том, что касается *этапа применения порога*: применяется ли юридический порог на первом, втором или любых последующих этапах распределения мест. Помимо этого, существует и проблема «*градуирования порога*»: пороги часто различаются в том смысле, что одинаковые количества применяются к партиям, а другие – к партийным коалициям: например, по 5% для партий, 8% к двухпартийным коалициям и 10% к более широким партийным коалициям[368]. Все эти обстоятельства дополнительно усложняют потенциальную сравнительную оценку нашего вопроса (относительная открытость/закрытость каждой данной системы для прохождения партий). Тоже касается и того факта, что на некоторых этапах (например, в Германии) предусматриваются альтернативные юридические пороги, определяемые *количеством мест, а не в процентном отношении*. Это обычно (как в случае Германии, где выигранные 3 прямых (плюралистических) места также достаточны для того, чтобы принимать участие при распределении

[368] См. выше; P. Norris, (сноска 3), 119.

на национальном уровне) появляется в дополнение к порогам, определяемым на основе процентов. Кроме того, есть и *другие подробности каждой системы*, которые еще более затрудняют сравнительную оценку результатов наличия порогов. Например, в Германии 5% национального порога играют важную роль, в то время как порог в 3% имеет мало последствий: там малые партии терпят неудачу на выборах в силу другой причины – использование 56 округов для партийных списков[369]. Аналогичным образом, тот же 3-процентный юридический порог в округах в Испании, где существует множество членов, может быть практически незаметным. Сообщалось, что сам масштаб округов в Испании «не позволяет обеспечить представительство партий, имеющих долю голосов менее 5%»[370]. Еще один пример иного функционирования порогов, с учетом особого характера каждой из систем, в которой они существуют, является следующим: «национальный юридический порог (как в Германии), применяемый по всей стране, ограничивает такие небольшие партии, как Партия демократического социализма (ПДС), которая имеет сильные позиции на востоке, но набрала менее 5% на национальном уровне во время выборов в Бундестаг в 2002 году, в то время как юридический порог на уровне округа (например, тот, который используется в Испании) не повлияет на такие малые партии, как баскские националисты, которые вернулись на свои базы в регионе»[371].

Юридический порог в мажоритарных/плюралистических системах

Страна	*Юридический порог*
Беларусь	Отсутствует
Соединенное Королевство	Отсутствует
Франция	Либо 12,5% поддержки зарегистрированных избирателей в округе или получение двух первых (в первом туре) мест для выхода во второй тур

Юридический порог в смешанных системах

Страна	*Юридический порог*
Албания	2,5% для партий и 4 % для коалиций (до пересмотра Конституции)
Венгрия	5% голосов на уровне пропорционального представительства, необходимого для возможности претендовать на какие-либо места на уровне пропорционального представительства или на национальном уровне
Германия	Либо 5% по всей стране, либо 3 места в округе
Италия	4%
Литва	5%

[369] См. выше.
[370] D. Nohlen, см. выше.
[371] P. Norris (сноска 3), 119.

Страна	*Юридический порог*
Россия	5% (при применении комбинированной системы)
Украина	4% (при применении комбинированной системы)

Юридический порог в пропорциональных системах

Страна	*Юридический порог*
Австрия	1 место на самом нижнем уровне округа или 4% в масштабах страны, необходимые для получения возможности на места на среднем или национальном уровне
Бельгия	5% голосов, необходимых в избирательном округе для получения возможности на места в этом округе
Болгария	4%
Босния и Герцеговина	Отсутствует
«Бывшая Югославская Республика Македония»	Отсутствует
Греция	3%
Дания	Партии не имеют права на получение мест на более высоком уровне, если они не выигрывают место на более низком уровне, выигрывают эквивалент квоты Хара в двух из трех регионов или выигрывают 2% на национальном уровне
Ирландия	Отсутствует
Исландия	Отсутствует
Испания	3% голосов, необходимых в округе для получения там места
Латвия	5%
Люксембург	Отсутствует
Молдова	6%
Нидерланды	0,67%
Норвегия	4%
Польша	5%
Португалия	Отсутствует
Россия	7%
Румыния	5%
Словакия	5%
Словения	4%

Страна	*Юридический порог*
Турция	10%
Украина	3%
Финляндия	Отсутствует
Хорватия	5%
Чешская Республика	5%
Швейцария	Отсутствует
Швеция	Либо 4% на национальном уровне, либо 12% в округе
Эстония	5%

5. Естественный порог

15. В предыдущем подразделе упоминалось о том, что существует два типа порога исключения. Затем наше внимание было уделено порогу, который устанавливается искусственно, на основании закона (*юридический порог). Но это лишь первый порог исключения. Второй состоит в так называемом естественном* (или скрытом, или реальном, или неофициальном) пороге. Он присутствует в любой избирательной системе, независимо от того, имеет или не имеет система какой-либо юридический порог. Даже тогда, когда нет вообще никакого юридического порога, небольшие партии могут таким образом сталкиваться со значительным числом естественных порогов в доступе к парламенту. Такой естественный порог – это процент голосов, необходимых для получения одного места на уровне округа, и в основном он зависит от средних масштабов округа (среднего числа членов законодательного собрания, избранных от округа, которое колеблется от 1 в Соединенном Королевстве до 150 в Нидерландах). Другие факторы, влияющие на естественный порог (однако в меньшей степени, чем первый), состоят в формуле распределения мест (д'Хондт, Сен-Лаге, ЛР-Друп, Хар), в числе участвующих в выборах политических партий и размере выбираемого органа. В общем, система с малыми масштабами округа требует относительно высокого процента голосов по округу для избрания члена законодательного собрания. И наоборот, чем больше мест заполняется в округах, тем ниже естественный порог[372].

16. Притом что естественный порог, очевидно, отличается от юридического или формального порога, тем не менее очевидно, что лишение небольших/новых партий точного или вообще какого-либо представительства «может быть осуществлено таким же образом, благодаря небольшим масштабам округа, как и установлением официального порога»[373]. Что касается измерения естественного порога округа страны (среднего количества), то не существует такой фор-

[372] По этому вопросу см.: P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Montchrestien, Paris 2006) 84-85.

[373] M. Gallagher and P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 607.

мулы, которая была бы применима при всех обстоятельствах. Тем не менее, имеется консенсус в отношении того, что следующие формулы [т = 75% / (м+1) или м = (75%/t) -1], где «т» является порогом, а «м» магнитудой (количеством мест на округ), дают достаточно точную оценку естественного порога. В качестве примера: когда места распределяются через округа с 14 местами, то естественный порог составляет 75%/(14+1), а именно 5%. Это означает, что для партии при таких условиях также трудно попасть в парламент, как если бы официальный порог в округе устанавливался бы на уровне в 5%[374]. Кроме того, если имеется юридический порог в 5% или ниже, установленный на уровне округа, то такой юридический порог был бы необоснованным: партия, получившая менее 5%, не могла бы получить место, независимо от того, существует ли подобный юридический порог или нет. Ниже приводятся некоторые примеры естественных порогов (среднее количество), как они были вычислены по отношению к некоторым странам (источник: P.Norris, примечание 3, стр. 110-11):

Естественный порог в мажоритарной/плюралистической системах

Страна	*Естественный порог*
Беларусь	50%
Соединенное Королевство	35%
Франция	50%

Естественный порог в комбинированных системах

Страна	*Естественный порог*
Венгрия	11,3%

Естественный порог в пропорциональных системах

Страна	*Естественный порог*
Бельгия	9,2%
Ирландия	15%
Исландия	10,8%
Испания	9,7%

Страна	*Естественный порог*
Люксембург	4,8%
Португалия	6,7%
Финляндия	5%
Швейцария	9%

17. Здесь нужно сделать важную оговорку. Притом что естественный порог может быть важным общим показателем порога на уровне округа, он не может, разумеется, сравниваться с общенациональным естественным порогом или с юридическим общенациональным порогом. Например, притом что средний естественный порог (уровень округа) в Испании составляет 9,7% (см. выше), партия может реально попасть в испанский Кортес, выиграв лишь одно место в любом

[374] См. выше.

округе. В округе Мадрида (с 34 местами, таким образом, при естественном пороге лишь в 2,1% на выборах в 2000 году) партия таким образом, в отсутствие юридического порога в округе на уровне 3% в Испании, нуждалась лишь в 2,1% голосов на национальных выборах. При применении дополнительного юридического порога на уровне округа в размере 3%, это по-прежнему означало лишь 0,38% голосов на национальном уровне[375].

18. Аналогичным образом, с учетом 165 избранных членов законодательного собрания средний уровень округа в Ирландии составляет 4,0 (выборы 2002 года). Таким образом, естественный порог на уровне округа составляет 15% (75%/5). И в этом случае совершенно очевидно, что такой ситуации не может быть в отношении общенационального естественного порога; это означало бы, что партия с поддержкой в 14,9% не попадала бы в парламент. В действительности, притом что в отдельном округе с тремя местами партия получала бы место лишь при примерно 18,7% голосов (75%/(m+1)), это составляет лишь примерно 0,3% голосов на национальном уровне[376].

19. Действительно, естественный порог в округе не может автоматически проектироваться на национальный уровень и напрямую сравниваться со, скажем, юридическим порогом в масштабах всей страны. Некоторые пытались разработать формулу и вычислить естественные национальные пороги (см. таблицы в конце данного подраздела)[377]. Однако такие вычисления не могут быть в полной мере точными; любой подобный подсчет будет оставаться приблизительным, поскольку, помимо прочего, та настоящая сила, с которой пороги ограничивают доступ, зависит во многом от конкретного распределения партийной поддержки, количества округов и количества парламентариев, избираемых от каждого округа[378]. Эти характеристики могут значительно варьироваться и какое-то среднее отражение на национальном уровне (или в некоторой степени даже в среднем на уровне округа) не в полной мере может отражать степень исключения, которая уже действует в определенных конкретных округах. Более того, даже если это достаточно приблизительно, национальный естественный порог является той концепцией, которая не имеет всех особенностей естественного порога, притом что она имеет некоторые собственные особенности[379]. Кроме того,

---

[375] См. выше, 609.

[376] См. выше.

[377] A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, 1945-1990 (OUP, Oxford 1994); R. Taagepera and M. Soberg, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (Yale University Press, New Haven 1989); R. Taagepera, "Effective Magnitude and Effective Threshold" 17 Electoral Studies (1998), 393-404; R. Taagepera, "Nationwide Threshold of Representation" 21 Electoral Studies (2002) 383-401. R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (OUP, Oxford 2007).

[378] См. выше; см. также P. Norris (сноска 3), 120; а также M. Gallagher and P. Mitchell (сноска 27), 607.

[379] M. Gallagher and P. Mitchell (сноска 27), 610-11; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (сноска 31), 252. Таким образом, когда речь идет о характере «порога представительства» (минимального процента голосов, которые позволяют партии получить место при наиболее благоприятных обстоятельствах), представляется, что оба порога (юридический и естественный) достаточно схожи. Однако когда речь идет о характеристиках диспропорциональности и фрагментации, то они «явно непохожи». Например, «в стране, которая применяет формулу PF в избирательных округах, в которых в среднем 14 депутатов, таких как Финляндия, мы можем быть уверены в том, что мы увидим там низкий уровень диспропорциональности и многопартийную систему». В то же время, «в той стране, в которой используется только SMDs, таких как Соединенное Королевство, мы

«в то время как естественные пороги имеют тенденцию расширять пробел в пропорциональности между долей голосов и мест, создавая благоприятные условия, прежде всего, самой большой партии, юридические пороги порождают более пропорциональное распределение мест среди тех партий, которые преодолели этот порог»[380]. Таким образом, оба этих порога, когда они применяются к национальному уровню, не могут напрямую сравниваться, как если бы это было чем-то одинаковым.

20. Следующие три переменные величины могут использоваться для исчисления приблизительного национального естественного порога: М (средняя магнитуда округа), Р (общий размер выборного органа) и И (количество избирательных округов). Таким образом, формула будет следующей:

$$П = \frac{75\%}{(М + 1) \times \sqrt{И}} = \frac{75\%}{\left(\frac{Р}{И} + 1\right) \times \sqrt{И}} = \frac{75\%}{\left(\frac{Р+И}{И}\right) \times \sqrt{И}}.$$ [381]

Для того чтобы проиллюстрировать это нашими примерами Испании и Ирландии: в Испании, где Р=350, а И=52, общенациональный естественный порог (П) равен 1,35%, в то время как в Ирландии, где Р=165, а И=42, П составляет 1,85%[382]. Ниже приводятся некоторые дополнительные вычисления национального естественного порога (источник: Gallagher and Mitchell, сноска 27, Taagepera, сноска 31):

Национальный естественный порог в мажоритарных/плюралистических системах

Страна	*Естественный порог*
Соединенное Королевство	1,48%
Франция	1,56%

Национальный естественный порог в комбинированных системах

Страна	*Естественный порог*
Венгрия	1,77%
Германия	0,13%
Россия *(когда применялась комбинированная система)*	1,67%

ожидаем высокого уровня диспропорциональности и низкую фрагментацию, даже если существует несколько сотен избирательных округов». Таким образом, «притом что она используется как оценка национального порога представительства, формула [национального естественного порога] недооценивает важности средних масштабов округа и переоценивает важность количества округов, когда речь заходит о диспропорциональности и реальном количестве партий… Тем не менее, количество избирательных округов варьируется, что и приводит к определенным различиям». M Gallagher and P Mitchell, см. выше.

[380] D. Nohlen (сноска 21), 311.

[381] M Gallagher and P Mitchell (сноска 27), 610; R Taagepera (сноска 31).

[382] См. выше.

Национальный естественный порог в пропорциональных системах

Страна	*Естественный порог*
Австрия	0,41%
Бельгия	1,93%
Дания	0,43%
Ирландия	2,34%
Испания	1,35%
Италия	1,48%
Нидерланды	0,5%
Финляндия	1,32%

6. Другие механизмы, имеющие такие же последствия, как порог

21. Кроме того, имеются и другие механизмы, которые могут иметь такие же последствия, как и вышеописанные пороги исключения и другие пороги. Так, ограничение на прохождение в парламент небольших партий может быть достигнуто благодаря тенденциозной манипуляции избирательными правилами. Примеры этого – неправильное распределение (создание избирательных округов, содержащих разное количество избирателей) и предвыборные махинации (намеренное создание избирательных границ для обеспечения преимущества определенной партии)[383].

22. Кроме того, такие факторы, как особое управление структурами голосования, частота выборов, уровень гражданственности, а также создание системы обязательного голосования, может также привести к таким же последствиям, как ограничение/укрепление возможности для доступа. Например, считается, что в рамках обязательной системы голосования (на уровне национальных парламентских выборов, как это имеет место, например, в Бельгии, Греции, Люксембурге и Италии, притом что в Австрии и Швейцарии это используется в некоторых Землях/кантонах) избиратели, которые в ином случае не были бы намерены голосовать, могут, исходя из своего разочарования в основных партиях, «прибегать к протестному голосованию». В этом случае голоса обычно получает радикальная (как правило, небольшая) партия[384].

Выводы

23. Для того чтобы попытаться вынести нормативное оценочное суждение и разработать какие-либо общие европейские стандарты в отношении включения/

[383] P. Norris, *Electoral Engineering* (сноска 2), 82.

[384] P. Norris (примечание3), 122. Норрис отмечает, что «радикальные правые силы достигают немного лучших результатов в 8 странах, в которых используется обязательное голосование», и что «такие результаты красноречивы», но делает вывод о том, что в связи с ограниченным количеством изученных примеров, необходимо провести дополнительные исследования, для того чтобы в полной мере доказать связь между обязательным голосованием и успехами в прохождении небольших партий, представляющих крайние позиции.

исключения прохождения партий в парламент, необходимо прежде всего уточнить, какие существуют в действительности включающие/исключающие различные избирательные системы в Европе. Однако степень включения/исключения зависит от ряда факторов или механизмов, которые являются либо явными, либо косвенными составляющими таких избирательных систем. Поскольку такие же результаты исключения партий из парламента могут быть достигнуты любыми из этих составляющих, то было бы недостаточно, при измерении степени включения/исключения, сосредотачиваться лишь на юридическом пороге. Любой контекстуальный и обоснованный сравнительный анализ этого вопроса должен учитывать также и механизмы, рассмотренные выше – пороги в более широком смысле. В то же время это создает значительные трудности. Притом что все эти механизмы влияют на включение/исключение с использованием системы выборов, не все они могут сравниваться напрямую. Анализ естественного порога показал, например, что этот механизм не совсем такой, как национальный юридический порог. Тем не менее, он имеет важнейшее значение для оценки открытости и не может, не ставя под угрозу обоснованные выводы, быть исключенным из такого анализа. Необходимо вычислять такой естественный порог для каждого государства-члена, как на уровне избирательного округа, так и на национальном уровне, и затем сравнение вопроса открытости могло бы проводиться на основе уже такой параллельной оценки и по различным направлениям, пока, в идеале, эти оценки, в конце концов, не будут включать оценку общей степени открытости. Чрезвычайно важно, чтобы никаких из этих дальнейших шагов не осуществлялось без подробного и углубленного политического и научного анализа этих вопросов.

ДОКЛАД О ПОРОГАХ И ДРУГИХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ, КОТОРЫЕ ПРЕПЯТСТВУЮТ ПРОХОЖДЕНИЮ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТ (часть II)

утверждён Советом по демократическим выборам на 32-м заседании *(Венеция, 11 марта 2010 года)* и Венецианской комиссией на 82-й пленарной сессии *(Венеция, 12-13 марта 2010 года)* на основе комментариев Жана-Клода КОЛЬЯРА *(члена Комиссии, Франция)*

CDL-AD(2010)007

Введение

1. С учетом Рекомендации 1791 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о положении в области прав человека и демократии в Европе и выводов Форума «За будущее демократии» в 2007 году, Консультативный комитет Форума призвал Венецианскую комиссию провести более подробное изучение вопроса о порогах представительства в парламенте. На основе консультации с Секретариатом было решено провести это исследование поэтапно. Первый этап включал обзор различных мер, которые служат ограничению прохождения партий в парламент, а также сравнение различных подходов, на основании которых такие меры включаются в конкретные избирательные системы. На основе этого был утвержден соответствующий доклад (CDL-AD(2008)037) Советом по демократическим выборам на 26-м заседании (Венеция, 18 октября 2008 года) и Венецианской комиссией на 77-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года).

2. В настоящем докладе отражается второй этап исследования, который касается реального влияния разных типов ограничений на прохождение в парламент, при этом упор делается как на юридических, так и естественных порогах. Он был принят Советом по демократическим выборам на 32-м заседании (Венеция, 11 марта 2010 года) и Венецианской комиссией на 82-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2010 года). Третий этап может включать подготовку общих европейских правил по этой тематике.

Общие комментарии

3. Существует очевидная причина, по которой наши демократии являются представительными, в частности потому, что за исключением очень редких случаев прямой демократии, в современных государствах невозможно проконсультироваться напрямую с миллионами гражданами. Поэтому решения принимаются через представителей граждан, при этом количество этих представителей не

превышает нескольких сотен. И здесь начинаются трудности, поскольку переход от нескольких миллионов или десятков миллионов голосов к нескольким сотням представителей неизбежно ведет к определенной степени упрощения и таким образом к искажению. В этом случае будут представлены лишь те политические течения, которые имеют определенную долю влияния на общество, в то время как второстепенные движения окажутся отброшенными. И хотя это неизбежно, существуют и разные формальные меры по ограничению доступа. Именно это будет изложено в данном документе, начиная с некоторых общих соображений. Затем мы рассмотрим вопросы юридических или явных порогов, а затем – порогов естественных или косвенных, а после этого изложим некоторые общие соображения о том, каким образом можно обеспечить равновесие.

1. Общие соображения

4. Прежде всего мы кратко рассмотрим те ограничения, которые сначала существуют в отношении кандидатов, а затем в отношении партий, ибо именно они имеют важнейшее значение с точки зрения обеспечения политической представительности.

1.1 Ограничения в отношении кандидатов

5. Ниже следует список, который не является исчерпывающим:

1.1.1 Общие условия

6. Право на выдвижение кандидатуры на выборах часто оговаривается рядом условий. Эти условия включают возраст, например, минимальный возраст, который считается необходимым для выполнения некоторых важных функций, регистрацию в избирательном списке того избирательного округа, в котором выдвигается кандидат, поскольку именно этих избирателей он или она намерены представлять, а также юридическую дееспособность, что подразумевает исключение кандидатов с определенными патологиями или, что представляет собой другое условие, имеющих уголовную судимость. Все это приемлемо, если такие критерии являются объективными и рациональными и не приводят к исключению лиц по политическим причинам.

7. Аналогичным образом, приемлемо установление принципов отсутствия права на избрание в отношении лиц, осуществляющих функции, которые предоставили бы им чрезмерное преимущество по отношению к другим кандидатам, то есть речь идет о высших должностных лицах, командующих вооруженными силами и судьях.

8. В настоящее время существует тенденция уравнивать право на выдвижение своей кандидатуры с правом участвовать в выборах, иными словами, любой избиратель может быть кандидатом. Остается вопрос о высших должностных лицах, которых по-прежнему, вероятно, можно было бы исключать, по крайней

мере, в тех избирательных округах, в которых они осуществляют соответствующие функции[385].

1.1.2 Отбор кандидатов

9. Право выдвигать свою кандидатуру на выборах может оговариваться поддержкой либо определенного числа избирателей, для того чтобы исключить несерьезных кандидатов, и это приемлемо, если такое количество достаточно мало, скажем, несколько человек в системе одномандатных выборов и несколько десятков в системе выборов по списку, или в отношении политической партии. Последний вопрос более сложный и вызывает проблему признания политических партий и их процедуры отбора в список, например, находится ли это в руках руководства партии, различных партийных органов или членов партии в целом, или же – что является растущей тенденцией – это основано на первичной системе выборов (праймериз). Это рассматривается в Кодексе рекомендуемых норм в отношении политических партий[386], однако необходимо отметить, что для отдельных лиц необходимость в партийной поддержке является главным ограничением на выборах в парламент, поскольку без выдвижения или поддержки со стороны партии определенного размера шансы на успех весьма ограничены, даже если выдвижение индивидуальных кандидатур возможно.

1.1.3 Финансовые вопросы

10. Аналогичным образом, для того чтобы исключить несерьезных кандидатов – что в принципе является обоснованной задачей – кандидатов могут просить внести определенный залог, который будет им возвращен только в том случае, если они получат определенное минимальное количество голосов. Это приемлемо, если сумма является небольшой, но после определенного уровня это может поставить отбор кандидатов в зависимость от финансовых средств, что должно быть явно отвергнуто. Аналогичным образом, когда государство компенсирует часть расходов или все расходы на выборы, необходимо тщательно относиться к тому, чтобы выдвигаемые условия на практике не мешали компенсациям в отношении лиц или небольших партий. Опасность состоит в том, что такие различные меры будут иметь кумулятивные эффект, то есть когда наименее обеспеченные получат наименьшую поддержку. Хотя эта важная тема выпадает из сферы рассмотрения данного исследования.

1.2 Ограничения в отношении партий

1.2.1 Привилегии партий

11. В целом, признанные партии пользуются благоприятным обращением в процессе выборов, поскольку представленные ими кандидаты могут быть исключены из требований о спонсорстве (Германия) или такие требования могут быть уменьшены (Дания). Однако тот факт, что это в целом касается тех партий, кото-

[385] По вопросу об ограничениях на право голоса, см. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev), I.1.1.

[386] CDL-AD(2009)021.

рые уже представлены, серьезно затрудняет усилия новых партий по вхождению на избирательную сцену. Притом что приемлемо благоприятствовать партиям, поскольку они являются структурным воплощением политической воли народа, сам критерий признания должен быть более широким, чем просто существующее парламентское представительство. Можно принимать во внимание также количество членов партий, представленность в местных советах или даже минимальное количество голосов на предыдущих выборах, независимо от того, позволило ли это выиграть выборы.

1.2.2 Финансирование кандидатов

12. И в этом случае кандидаты от больших партий имеют преимущества, поскольку их организация может покрыть часть или все расходы на их кампанию. Это вызывает очень острый вопрос о финансировании политической партии. Государственное финансирование партий является широко распространенной практикой. И это весьма желательно, если это основано на объективных критериях и не приводит к благоприятному отношению к той или иной партии. На самом деле практика существует разная, такая как финансирование только партий, финансирование только избирательных кампаний или сочетание того и другого, как это делается в Испании, Италии и Франции. Конкретное финансирование избирательных кампаний может иметь то преимущество, что финансовая поддержка не ограничивается лишь прочно устоявшимися партиями.

1.2.3 Материалы кампаний

13. В большинстве законов о выборах каждому кандидату гарантируется минимальный уровень ресурсов, в виде помощи с обращениями на выборах, плакатами и помещениями для встреч. Сложность возникает с политическим вещанием партий, поскольку очевидно, что это не может быть предоставлено каждому кандидату (во Франции, например, на парламентских выборах участвуют более 6 000 кандидатов), и поэтому время вещания соответствующим образом делится между политическими партиями. В связи с этим возникает вопрос, как следует поделить время вещания, и здесь есть ряд разных подходов. Они включают выделение равного времени для всех, равенство между большинством и оппозицией (притом что эти понятия должны быть четко определены), одинаковое время для больших партий и такое же время, но в меньшем объеме, для небольших партий, а также выделение времени в соответствии с предыдущими результатами. Каждый из подходов имеет свои «за» и «против». Каким бы ни был выбранный вариант, минимальный объем времени должен быть выделен небольшим и/или новым партиям, при условии, что они выдвигают своих кандидатов в значительном количестве избирательных округов. На самом деле это и предусматривается в законодательстве большинства стран.

14. Притом что необходимо изложить эти общие соображения, основная цель данного доклада – рассмотреть минимальный порог для прохождения в парламент, который часто закреплен, явно или косвенно, в избирательном праве.

2. Юридические или конкретные пороги

15. Очевидно, что в законе может быть установлено определенное минимальное количество для выборов парламента, для того чтобы избежать чрезмерного распространения партий, когда ранее упомянутые меры были недостаточны. Ниже следует краткий обзор ситуации, а затем рассматриваются имеющиеся проблемы.

2.1 Существующая ситуация

16. Ситуация достаточно простая в случае одномандатных мажоритарных/плюралистических систем, но более сложная в отношении пропорциональных систем с национальным и/или местным порогами.

2.1.1 Одномандатные мажоритарные системы

17. Не возникает проблем с такими плюралистическими системами с одним туром голосования, как это существует в Великобритании. Лицо, которое получает большинство голосов, избирается без каких-либо минимальных условий. На практике, редко кто избирается с менее чем 35% поданных голосов. Поскольку уровень неявки может достигать 40% (38,5% в Соединенном Королевстве в 2005 году), это составляет чуть больше 20% зарегистрированных избирателей в избирательном округе, что является не очень представительным, но тем не менее, у кандидата по-прежнему больше голосов, чем получил другой кандидат, и таким образом это обосновывает избрание данного лица. Тем не менее, следует избегать соблазна ввести минимальный порог участия, как это делают некоторые страны в отношении референдумов, поскольку это может привести к созданию парламента, который будет малопредставительным, поскольку неполным.

18. Основной пример одномандатной мажоритарной системы в два тура – это Франция, которая устанавливает все более жесткие условия для доступа на второй тур голосования. С 1976 года это зависит от получения поддержки, по крайней мере, 12,5% зарегистрированных избирателей, что с учетом уровня неявки в 40% означает 20% поданных голосов. Действительно, на последних парламентских выборах в 2007 году, лишь в трех округах во втором туре было более двух кандидатов, из общего количества округов в 577, в том числе и тех, где победа была одержана в первом туре. Очевидно, что здесь имеется такой недостаток, как исключение партий, которые не являются частью крупных коалиций, но это также позволяет избегать маневров со стороны несогласных с партией кандидатов. На самом деле это поднимает вопрос о том, что же мы ожидаем от процесса выборов, но мы рассмотрим этот вопрос позднее.

2.1.2 Пропорциональные системы: национальные или местные пороги?

19. Если обоснованием для установления минимального порога является стремление избежать чрезмерной фрагментации и обеспечить разумно структурированный парламент, что облегчит формирование правительства, то установление национального порога является логичным подходом и именно этот подход чаще всего и выбирают. Основной недостаток состоит в том, что это препятству-

ет представительству региональных партий и тех партий, которые представляют интересы национальных меньшинств. Некоторые страны, такие как Испания, где это чрезвычайно важный вопрос, предпочли поэтому установить порог на уровне избирательного округа. Вероятно, было бы нецелесообразным выдвигать в этой связи какие-то общие рекомендации. В лучшем случае можно утверждать, что национальные пороги приемлемы в тех странах, где нет настоящей проблемы национальных меньшинств, или где есть специальные меры для урегулирования этих вопросов, но при этом национальные пороги нужно использовать осторожно и даже заменять местными порогами, когда это необходимо.

2.1.3 Уровень порога

20. Страны принимают весьма разные подходы к этим вопросам. В государствах-членах Совета Европы порог колеблется от 10% поданных голосов до 0 – то есть не существует какого-либо юридического порога – как это показывает ниже приведенный список, не являющийся исчерпывающим:

21. Порог в % поданных голосов:

10%	Турция
7%	Россия (с 2007 года, до этого – 5%)
5%	Бельгия (в избирательном округе), Венгрия, Германия, Грузия, Молдова, Польша, Словакия, Чешская Республика, Эстония
4%	Австрия, Болгария, Италия, Норвегия, Словения, Швеция
3%	Греция, Испания (в избирательном округе), Румыния, Украина (4% до 2004 года)
2%	Дания
0,67%	Нидерланды (единственным юридическим порогом является национальный порог на уровне 1/150 поданных голосов).

22. Ряд стран, в частности Швеция, Финляндия, Ирландия и Исландия, не имеют какого-либо юридического порога, но поскольку их избирательные округа являются небольшими, как в Ирландии, или ограниченными в размерах, то рассматриваемые ниже естественные пороги дают такой же результат.

23. Практика, таким образом, весьма разная, хотя в целом пороги составляют от 4% до 5%. Следует признать, что это может вызывать проблемы.

2.2 Возникающие проблемы

24. Сначала мы рассмотрим ряд особо серьезных нежелательных последствий, а затем те способы, которые позволяют их преодолеть. Наконец, мы рассмотрим сложный вопрос обоснованности таких систем.

2.2.1 Нежелательные последствия

25. Мы рассмотрим два конкретных примера подобных последствий, хотя есть и другие.

– Турция: в отношении выборов в 2002 году партия, находящаяся у власти, решила внедрить 10-процентный порог поданных голосов, вероятно для того, чтобы представительство не получила Курдская партия. При этом правящая пар-

тия не смогла предугадать, что она сама не достигнет этой цифры и что так называемая «пропорциональная» система даст следующие любопытные результаты:

	% голосов	*места в парламенте*	*% мест в парламенте*
Партия справедливости и развития (ПСР)	34,2	361	66,9
Народно-Республиканская партия (НРП)	19,5	179	33,1
Непредставленные партии	46,3	0	0
	100,0	540	100,0

26. То есть, более чем половина избирателей были лишены представительства, а те партии, которые были избраны, в процентах получили в два раза больше мест, чем процент полученных ими голосов, и таким образом пропорциональная система стала мажоритарной.

– Россия: в 1995 году был установлен 5% порог для половины депутатов Думы, которые избирались на пропорциональной основе. Это дало следующие результаты:

	% голосов	*места в парламенте*	*% мест в парламенте*
Коммунистическая партия	22,3	99	44,0
ЛДПР	11,2	50	22,2
Наш дом – Россия	10,1	45	20,0
Яблоко	6,9	31	13,8
Непредставленные партии	49,5	0	0
	100,0	225	100,0

27. Каждая представленная в парламенте партия получила вдвое больше процентов мест, чем процент голосов на выборах. Эти выборы отличались тем, что пропорциональная часть привела к результатам плюралистического типа, когда основные партии были значительно сверх представлены, в то время как плюралистическая часть привела к результатам пропорционального типа, в частности, к фрагментации и избранию местных кандидатов. Мы позднее вернемся к вопросу о том, в какой мере результаты конкретной формы голосования отражают партийную систему.

2.2.2 Восстановление равновесия

28. В ряде стран тем партиям, которые не достигают национального порога, бросают «спасательный круг». Им может быть разрешено участвовать в распределении мест, если они победили в минимальном количестве избирательных округов. Одно место достаточно в Дании или Австрии, а в Германии – три места.

В Германии это облегчается распределением мест, на половину из которых кандидаты избираются на основе одномандатной плюралистической системы, а на другую половину – из списков, представляемых в каждой федеральной земле.

29. На практике такие положения обычно не работают, хотя это может и случаться. Например, на выборах в Германии в 1994 году ПДС получила только 4,4% голосов, но выиграла напрямую три места в восточных федеральных землях и таким образом приняла участие в распределении мест на национальном уровне, получив 30 мест в парламенте. Однако в 2002 году эта партия получила 4% голосов, но лишь два места напрямую и поэтому больше не получила ничего дополнительного. Это является реальным следствием установленного порога, поскольку третье место в 1994 году на самом деле представляло 28 мест.

30. Такие формулы или минимальные местные уровни, как в Дании или Швеции, могут помочь решить проблему национальных меньшинств.

2.2.3 Обоснованность подобной системы

31. Слишком много негативных последствий вызвали бы сомнения в таком подходе, но на практике так не происходит. Если бы значительная часть политического спектра была бы лишена парламентского представительства, то это вызвало бы основания для критики, однако по крайней мере в устоявшихся демократических странах так не происходит, поскольку те, кто участвует в выборах, приспосабливаются к существующим правилам и как партии, так и избиратели принимают их во внимание в своем поведении.

32. В результате существует относительно мало «пропавших» голосов, то есть таких, которые не обеспечивают какого-либо представительства. Это выявляется из рассмотрения самых высоких порогов, о которых говорилось выше: например, в Германии их величин составляет от 3 до 6%; в Австрии – между 0,7 и 2%, а в Швеции – от 2 до 5,7%. Однако ситуация может быть другой, когда партийная система не устоялась, и в таких случаях могут существовать значительные колебания. Сам факт того, что избирательная система может иметь тенденцию к упрощению партийной системы, сам по себе не является отрицательным.

33. Однако национальные пороги иногда имеют ограниченное значение, поскольку большую роль может играть другая форма порога.

3. Естественные или косвенные пороги

34. На самом деле термин «естественные» не является правильным, поскольку на практике именно соответствующее избирательное право определяет распределение мест между избирательными округами. Важнейшее значение имеет размер избирательного округа, хотя в этом случае могут существовать и компенсационные меры.

3.1 Вопрос размера

35. Это было продемонстрировано более чем 40 лет тому назад Дугласом Реем в работе «Политические последствия законов о выборах» (Douglas Rae, The Political Consequences of Electoral Laws) (Yale University Press, 1967), однако это

продолжают в целом игнорировать, несмотря на тот факт, что это намного более важно, чем вечный вопрос, как точно определить пропорциональность. Мы не будем в данной работе рассматривать данное последнее понятие, поскольку каждая система основана на принципе самой высокой средней величины (за исключением, возможно, последних мест, однако последствия этого являются второстепенными), и это имеет мало отношения к вопросу о порогах.

3.1.1 Концепция

36. Исходная позиция простая. Если избирательный округ включает четыре места, то для того, чтобы выиграть одно из них, необходима доля голосов порядка 25%. С другой стороны, если имеется 100 мест, то для того, чтобы выиграть одно место, необходимо иметь национальный минимум в один процент голосов. Поэтому столь важен размер избирательного округа. Ситуацию можно обобщить в следующей формуле, в которой исчисляется граница представительности: Г – количество голосов, необходимых для того, чтобы быть уверенным в получении места.

$$Г = \frac{\text{общее количество голосов}}{\text{количество мест} + 1} + \varepsilon \text{ (наименьшее возможное значение)}$$

Возьмем пример избирательного округа с 4 местами: $Г = \frac{100\%}{4 + 1} + \varepsilon$

37. Иными словами, если у партии имеется 20,1%, она уверена в том, что получит место, в то время как у той партии, у которой $\frac{100\%}{4 + 1} - \varepsilon$ такой уверенности нет. Если четыре партии имеют 20,1%, то пятая останется непредставленной, получив 19,6%, хотя совершенно очевидно, что это лишь вероятность, а не уверенность. Например, если голоса распределяются следующим образом 20,1 – 20,1 – 20,1 – 19,6 – 10,1 – 10, то партия, имеющая 19,6%, будет представлена. Абсолютная формула требует учета количества конкурирующих партий, что значительно сокращает обоснованность того, что предлагается М. Галлагером и П. Митчеллом, в то время как порог составляет Г = 75% (К+1), притом что К – это количество заполняемых мест. В этом контексте необходимо сослаться на доклад г-на Яклича (CDL-AD(2008)037), в котором достаточно подробно рассматривается последний вариант и цитируются примеры, приводимые П. Норрисом. Это укрепляет скептическое отношение докладчика, особенно в отношении Испании, что будет рассмотрено ниже.

38. В общей формуле должно учитываться количество партий, принимающих участие в выборах. Докладчик представил следующую предварительную формулу, хотя это полностью не проанализировано и к этому необходимо относиться с осторожностью.

$$Г = \frac{пг}{К + пп - 1} - \varepsilon$$

где:

– пг – количество полезных голосов (тех, которые могут быть подсчитаны после учета юридического порога)

– К – количество мест в избирательном округе

– пп – количество полезных партий (те партии, которым дана возможность участвовать, поскольку они получили полезные голоса)

39. Учитывая предыдущий пример, в котором говорится о четырех местах и пяти участвующих в выборах партиях, формула дает следующие результаты:

$$\Gamma = \frac{100\%}{4 + 5 - 1} - \varepsilon = 12{,}5 - \varepsilon$$

40. В этом случае не существует такого распределения голосов, которое позволит партии, получившей менее 12,5% голосов, выиграть место. Однако докладчик по-прежнему не полностью в этом убежден и приветствовал бы, если бы было продемонстрировано противоположное. Помимо этого, притом что такая формула может помочь объяснить результаты выборов, она имеет мало значений для законодателей, поскольку она предполагает, что заранее известно количество партий, принимающих участие в выборах.

41. Более того, даже если такая формула убедительна на уровне округа (а это лишь по-прежнему гипотеза), то она не столь очевидно может быть перенесена на национальный уровень.

3.1.2 Проблема переноса на национальный уровень

42. Если все избирательные округа были бы одинакового размера, то основная трудность заключалась бы в том, чтобы установить, является ли количество партий, принимающих участие в выборах, всегда одинаковым. Поскольку рассматриваются только так называемые «полезные» партии, то это было бы возможным. К сожалению, это далеко не так. Только в Исландии существует 6 равных 9 местам избирательных округов, в то время как избирательные округа в Ирландии достаточно единообразны и представлены 3, 4 или 5 местами. Однако избирательные округа в Бельгии дают от 24 до 4 мест, в Дании – от 16 до 2, в Финляндии от 33 до 6, а в Люксембурге от 33 до 9 и т.д.

43. Для преодоления этой трудности Дуглас Рей предлагает среднюю величину, которая является просто общим количеством мест, которое делится на общее количество избирательных округов. Например, в Испании 350 мест и 52 избирательных округа дают в среднем величину в 6,73.

44. Применение предыдущей формулы дало бы следующие результаты:

$$\Gamma = \frac{100}{K + 1} - \varepsilon = \frac{100}{6{,}73 + 1} - 0{,}1 = 12{,}8$$

$$\Gamma = 75\% \ (K + 1) = 75\% \ (7{,}73) = 5{,}8$$

$$\Gamma = \frac{100}{K + пп - 1} = \frac{100}{6{,}73 + 4 - 1} = \frac{100}{9{,}73} = 10{,}3$$

45. Последний пример основывается на учете четырех партий, и при этом предполагается, что в каждом округе конкурируют три основные партии (PSOE – Испанская социалистическая рабочая партия, PP – Народная партия, IU – Объединенные левые) плюс националистическая или региональная партия. Однако это лишь приблизительная оценка. Результаты получаются весьма разными. Из всего

этого можно сделать вывод о том, что та партия, которая превышает эти цифры, имеет хорошие шансы быть избранной, в то время как при результатах ниже этого уровня, ситуация становится гораздо менее предсказуемой. Более подробное рассмотрение положения в Испании, что имеет весьма актуальное значение, выявляет следующие проблемы.

3.1.3 Пример Испании

46. В Испании 52 избирательных округа, которые весьма различаются по размеру. Цифры за 2008 год позволяют выделить три основные группы:

– 5 округов, которые могут считаться большими: Мадрид 35, Барселона 31, Валенсия 16, Севилья 12, Аликанте 12 или всего 106 мест,
– 20 округов могут рассматриваться как средние, от 6 до 10 мест, в целом – 145 мест,
– 27 могут рассматриваться как малые, от 1 до 5 мест, в целом – 99 мест.

47. Из этого очевидно, что в соответствии с предыдущими формулами, та партия, которая имеет единообразный распространенный национальный результат на уровне 5% поданных голосов, может, вероятно, выиграть только в тех округах, в которых имеется более 15 мест. Лучший пример этого дают результаты выборов 2004 года, когда Объединенные левые, получившие 5% голосов, выиграли 5 мест. Согласно теории, 2 из них были в основных избирательных округах Мадрида и Барселоны, одно в Валенсии, а в других местах – ни одного.

48. Однако, есть еще один фактор – это географическое распределение. Если голоса партии концентрируются в нескольких избирательных округах, то национальный результат теряет значение. Таким образом, каталонские партии выдвигают своих кандидатов только в Каталонии. На этих же выборах партия «Конвергенция и единство» (CIU) выиграла 10 мест, получив 3,2% национальных голосов (но намного больше в самой Каталонии), а Левые республиканцы Каталонии (ERC) получили 8 мест с 2,5% национальных голосов (idem).

49. Из этого очевидно, что вычисление результатов на национальном уровне дает лишь весьма приблизительные результаты. Тем не менее, основываясь исключительно на национальном вычисленном пороге, как это сделано выше, можно сделать следующие выводы:

– партии ниже порога, вероятно, будут недопредставлены, то есть они получат меньший процент мест, чем голосов,
– партии выше порога будут наверняка сверхпредставлены.

50. Этот пример вызывает у докладчика скептицизм в отношении формулы Галлагера/Митчелла. Они считают, что порог в Испании составляет 1,35%, что не отвечает реальности и является значением в любом случае ниже юридического порога (3% на избирательный округ), в то время как в 50 избирательных округах из 52 (исключение составляет Мадрид с 35 местами и Барселона с 31 местом) косвенный порог значительно усиливает порог явный.

51. В любом случае можно с уверенностью утверждать, что этот косвенный порог служит ограниченной задаче, в частности, он не препятствует представи-

тельству, как это происходит с порогами юридическими, однако затрудняет положение малых партий. Как отмечалось выше, это может рассматриваться как показатель того уровня, за пределами которого партии будут недопредставлены или сверхпредставлены.

52. Тем не менее, последствия достаточно серьезные, чтобы потребовать определенные компенсационные меры.

3.2 Компенсационные меры

53. Этих серьезных последствий можно избежать путем принятия мер на национальном уровне или сведения этих последствий к минимуму благодаря действиям заинтересованных сторон. Это порождает также вопрос о том, что означает «быть представленным».

3.2.1 Действия на национальном уровне

54. Самый простой способ избежать косвенного порога – это наличие национального избирательного округа, как в Нидерландах – со 150 местами, и в Израиле – со 120. В Израиле, например, партии могут выиграть место, если они получат 1/150 или 0,67% полезных голосов. Это приводит к почти совершенному представительству, однако ценой, неизбежно, умножения количества партий, которых представлено, как правило, 10 или более.

55. Еще один вариант, который приводит к такому же результату, состоит в том, чтобы вычислять распределение мест на национальном уровне, а затем распределять их между выборными единицами, как это делается в отношении федеральных земель в Германии и Австрии, тем самым избегая последствий косвенного порога в этих единицах и сохраняя географическую привязку в отношении представителей.

56. В Германии эта географическая привязка усиливается благодаря системе двойного голосования, когда половина мест выделяется одномандатным избирательным округам, а другая половина – спискам, места из которых затем выделяются на компенсационной основе для достижения национального пропорционального представительства. Система эта весьма привлекательная, но и она не защищена от критики. Наиболее традиционные критические замечания связаны с *Überhangsmandate* – или дополнительными местами, которые партии могут получить и сохранить, то есть если они выигрывают напрямую более половины мест, то они имеют соответствующее право на места на пропорциональной основе (16 мест на выборах в 2009 году). Конституционный суд также установил странное порочное последствие вторичного голосования, благодаря которому партии могут получить больше мест путем получения меньшего числа вторичных голосов. В результате суд заявил, что этот аспект избирательного права является неконституционным и призвал к внесению изменений в законодательство, которые вероятно будут завершены к 2013 году (постановление от 3 июля 2008 года).

57. Наконец, необходимо сослаться на интересный подход, который использовался в течение ряда лет в Скандинавских странах, а именно, сохранение опре-

деленного количества мест для распределения на национальном уровне в целях компенсации любой диспропорциональности, являющейся результатом итогов выборов. Чем выше процент таких мест, тем легче становится обеспечение национального пропорционального представительства. Эта цифра является низкой в Норвегии (5% или 8 из 169 мест), она выше в Швеции (11% или 39 мест из 349) и в Исландии (14% или 9 из 63 мест), и самая высокая в Дании (23% или 40 из 175 мест). Поэтому в этих трех странах возможно достичь почти совершенного пропорционального представительства. Например, на выборах в Дании в 2007 году разрыв между процентами голосов, поданных за партию, и процентами ее мест никогда не превышал 0,4%. Поскольку одно место составляет 0,57% общего количества, то это означает, что каждая партия имела точно то количество мест, на которое она имела право. Эти разрывы также весьма малы в Швеции и в Исландии, где в 1999 году, например, разрыва не было вообще.

3.2.2 Действия заинтересованных сторон

58. Не испытывая иллюзий в отношении того, действительно ли заинтересованные стороны полностью информированы, разумно предположить, что их действия будут учитывать те ограничения, которые возникают в связи с косвенными порогами. Таким образом, региональные партии будут представлять кандидатов лишь в своем регионе, или даже в благоприятных избирательных округах этого региона, где они и сконцентрируют свои человеческие и финансовые ресурсы. Аналогичным образом, небольшие идеологические партии сосредоточатся там, где теоретически для них имеется благоприятная почва. Если это позволяет система, то это может привести к объединению между партиями, благодаря которому, например, одна партия не будет выдвигать своего кандидата в каком-то конкретном избирательном округе в обмен на то, что другая партия включит ее кандидатов в свой список, в этом округе или в ином. Для обеспечения того, чтобы конкретные или косвенные пороги не могли быть легко обойдены, в некоторых законах о выборах предусматриваются более высокие пороги для объединений, по сравнению с порогами для отдельных партий, однако это делается редко.

59. Кроме того, достаточно хорошо информированные избиратели могут сами решить не голосовать за те партии, которые они бы поддержали, если они видят, что у них нет шансов на успех, то есть тогда они решат проголосовать таким образом, чтобы их голоса все же имели вес при окончательном выборе. Примером этого является значительный разброс голосов на выборах в Германии, когда, согласно имеющимся оценкам, до 15% избирателей голосуют за небольшие партии на пропорциональной части выборов, однако за большие партии во время плюралистической части выборов. На практике, в этой системе это не имеет существенного значения, поскольку компенсационные меры предполагают, что напрямую выигранные места будут исключены из пропорционального распределения, то есть места на самом деле не теряются и окончательный результат является таким же, хотя и обуславливается вышеупомянутой практикой *Überhangsmandate*. Основная функция такого разброса голосов на самом деле заключается в том, чтобы

обеспечить, чтобы небольшие партии превысили 5-процентный барьер, а это уже может иметь принципиальное значение.

60. Как бы то ни было, понятие «полезных голосов», как основное объяснение британской двухпартийной системы, может быть обнаружено и в пропорциональных системах и может использоваться для снижения – частично – любых последствий порогов. Таким образом, появляется, как отмечалось выше, относительно небольшое число так называемых «пропавших голосов «.

3.2.3 Понятие представительства

61. Все это приводит к вопросу, который мог бы быть задан ранее. В какой момент партия может рассматриваться как представленная? Насколько убедителен традиционный ответ: после того, как она получает место в парламенте? Для того чтобы проиллюстрировать оба сегмента политического спектра, можно привести два примера. Были ли представлены Объединенные левые в Испании, когда на выборах в 2004 году они получили 5 мест из 350 или 1,4% мест, по сравнению с 5% голосов? Аналогичным образом, был ли представлен Национальный фронт во Франции в 1997 году, когда эта партия получила одно место или 0,2% из общего количества мест, по сравнению с 14,9% голосов (причем место, которое в любом случае впоследствии было у этой партии забрано) и была недопредставлена в 1993 и в 2002 годах, когда у нее не было ни одного места, но при этом было более 10% голосов?

62. Очевидно, что данный критерий является неудовлетворительным, притом что предпринимается мало попыток найти какую-либо альтернативу. На практике, существует три разных набора обстоятельств:

– основным партиям во всех случаях обеспечивается разумное представительство или даже, в пропорциональной системе, более или менее высокий уровень сверхпредставленности;
– небольшие партии никогда не обеспечат представительство, поскольку они всегда являются жертвами явных или косвенных порогов;
– партии в промежуточной ситуации представляют собой более сложный случай, поскольку они могут надеяться выиграть несколько мест, однако несоразмерно своим результатам на выборах. Является ли партия представленной, когда она получает 5% голосов и 1% мест? В этом случае нам нужно уточнить наши критерии, например, конкретизировав, что партии не представлены, если – скажем – их процент мест менее чем одна треть их процента голосов. В какой-то момент в избирательном праве Греции такая обеспокоенность учитывалась, потому что там было предусмотрено, что небольшие партии, которые преодолели 3процентный национальный порог, имеют право на процент мест, равный по крайней мере 70% полученных ими процентов голосов (однако при этом при определенных искажающих последствиях, поскольку необходимые места изымались у партии, которая шла непосредственно выше, и т.д., притом что такими мерами не затрагивалась только самая большая партия).

4. Общие выводы

63. Наконец, можно сделать ряд общих комментариев, касающихся задач выборов, поиска удовлетворительного равновесия и справедливости системы.

4.1 Задачи выборов

64. Какую роль играют парламентские выборы? Очевидный ответ состоит в том, что благодаря им избираются представители народа, то есть политический состав парламента должен отражать, насколько возможно, политическую структуру страны. Однако это уже не является достаточным ответом. Парламентские выборы это также, и может быть это самое главное, то средство, благодаря которому народ опосредованно, однако при этом эффективно, назначает премьер-министра, вместе с его или ее командой, и большинство. Это понятие уже выявилось в Великобритании в конце XIX века, когда существовало противостояние между Глэдстононом и Дизраэли, и в целом существует и сейчас. Например, в сентябре 2009 года на предвыборных плакатах ХДС в Берлине был размещен лозунг «*Wir wählen die Kanzlerin*» – «Мы избираем Канцлера». Иными словами, избирателям совершенно недвусмысленно говорилось, что от них требуется избрать главу правительства, а не просто одного из членов парламента.

65. Это подводит нас к идее о том, что избирательные системы служат тому, чтобы сконцентрировать голоса на реальных конкурентах, предоставляя, таким образом, самим избирателям ключевую роль в этом принципиальном решении, даже если это сокращает представительство менее непосредственно участвующих партий. Действительно ли было бы более демократичным для небольшой партии, имеющей, скажем, 5% голосов, решать, после выборов и вне контроля своих избирателей, образовать альянс с той или иной крупной партией и таким способом передать ей контроль над страной? Примером этому является решение немецких либералов в 1982 году отдать свою поддержку уже не Шмидту, а Колю, хотя последний четко заявил, что это должно быть легитимизировано новыми выборами. Иными словами, последствия большинства систем выборов, которые направлены на укрепление двух основных партий, таким образом, чтобы одна могла править, а другая сформировать оппозицию, ни в коем случае не заслуживают осуждения, даже если это снижает представительство небольших партий. Однако само такое сокращение не должно быть чрезмерным, хотя во многом это – субъективный вопрос и связан в свою очередь с вопросом о том, что же представляет собой разумное равновесие.

4.2 Удовлетворительное равновесие

66. В какой момент порог является чрезмерным? Пуристы пропорционального представительства сказали бы сразу же, что порог чрезмерен, когда появляется разрыв между представителями и теми, кого они представляют. Однако в большинстве законов о выборах пороги устанавливаются для того, чтобы избежать дробления. Немецкий Конституционный суд весьма педантично подошел к этой теме, однако никогда не ставил под вопрос 5-процентный порог представитель-

ства. Этот суд всегда защищал, например, в своем решении от 30 мая 1962 года, доступ к СМИ во время избирательных кампаний, поскольку он заявил, что если единственной целью новых партий является заявить о себе и при этом им будет предоставлен такой же доступ к вещанию, как и большим партиям, то это создаст чувство неуверенности среди избирателей и тенденцию к раздроблению голосов, чего очевидно нужно избежать. Понятно, что это решение было принято давно, но содержащаяся в нем аргументация по-прежнему актуальна.

67. Приемлем ли более высокий порог? В своем постановлении от 8 июля 2008 года по делу «Юмак и Садак (Yumak and Sadak) против Турции»[387], Европейский суд по правам человека согласился с 10-процентным порогом в турецком законодательстве на основании того, что это имело законную цель избежать чрезмерной парламентской фрагментации, тем самым содействуя появлению правительства большинства. Однако согласие Суда отчасти было основано на существовании различных корректив и гарантий, в частности, в отношении того, чтобы были и независимые кандидаты, а это позволило избрание нескольких курдских членов парламента.

68. В 2007 году в своей Резолюции 1547 Парламентская Ассамблея Совета Европы предпочла 3-процентный порог, при важной оговорке о том, что данная Рекомендация применима к «устоявшимся демократическим странам». Этот порог представляется достаточно низким, даже если мы признаем важное различие между устоявшимися демократиями и менее прочными, где партийная система по-прежнему находится на этапе строительства. В устоявшихся демократиях порог в 3,5% вероятно приемлем, при условии наличия гарантий, в частности в отношении национальных меньшинств, и притом что косвенный порог не является еще выше. С другой стороны, в новых демократических странах можно предусмотреть более высокие пороги, для того чтобы поощрять создание простой и эффективной партийной системы, при таких же мерах предосторожности и в любом случае не превышая 10%, что уже является достаточно высоким порогом.

69. Нам нужно высказываться осторожно, чтобы не создать впечатление, что общая рекомендация об относительно низких порогах представляет собой осуждение любой, полностью или частично, мажоритарной/плюралистической системы. Соединенное Королевство, например, вряд ли может рассматриваться не как выборная демократия.

4.3 Справедливость системы

70. Завершая, следует отметить, что важно, чтобы соответствующие избирательные нормы были ясными и легко понятными как для партий, так и для избирателей, таким образом, чтобы все они могли адаптировать свое поведение с учетом этих норм. Например, они не должны думать, что любая партия с 5% голосов наверняка будет представлена, поскольку это национальный порог, если в то же время косвенный порог в избирательном округе на самом деле мешает

[387] Заявление № 10226/03, постановление от 8 июля 2008 года.

такому представительству или серьезно сокращает шансы на представительство. Это не так легко понять.

71. Здесь нужно упомянуть о национальных компенсационных мерах, которые весьма развиты в Скандинавских странах и могут обеспечивать, чтобы малые партии имели, по крайней мере, минимальное представительство.

72. В любом случае, нет смысла стремиться к единообразной системе выборов для всех стран Совета Европы. Ответом на проблемы может быть установление ограничений, имея в виду то, что изложено выше, то есть каждой стране надо дать возможность решать, какие условия лучше всего подходят к ее конкретным обстоятельствам, учитывая ее историю и партийную систему, и что может наилучшим образом обеспечить удовлетворительное равновесие между двумя потенциально противостоящими друг другу требованиями – представительностью и управляемостью.

ДОКЛАД ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМАХ И ТАБЛИЦА ПРЕДЛОЖЕНИЙ И КРИТЕРИИ ВЫБОРА

утверждён Венецианской комиссией на 57-й пленарной сессии
(Венеция, 12-13 декабря 2003 года) на основе комментариев
Кристофа БРОКЕ *(эксперт, Франция)*
Алена ЛАНСЕЛОТА *(заместитель члена Комиссии, Франция)*

CDL-AD(2004)003

Введение

1. В любой политической системе, масштабы которой требуют определенного «разделения труда» между правящим классом и теми, кем управляют, в сердце демократической структуры находится представительная система. И система выборов, которую часто называют формой голосования, находится в сердцевине этого сердца, поскольку именно она призвана отразить волю суверенного народа при назначении законных представителей, которым будет поручено от его имени осуществлять контроль над исполнительной и законодательной властью, без императивного мандата, но при этом вновь утверждая свой статус на следующих выборах.

2. Когда эти основные принципы демократического представительства провозглашаются в таком общем виде, их поддерживают все. Однако концепция демократического представительства трещит по швам и даже совсем рушится, когда осуществляются попытки определить формы ее реализации. Является ли единым или множественным «суверенный народ», о котором идет речь? Следует ли уделять особое внимание его этнокультурному составу (национальным меньшинствам) или, по крайней мере, его многообразию на территории (определению избирательных кругов)? Должно ли быть это представительство исключительно политическим (партийным или идеологическим) или оно должно учитывать культурные или социальные факторы (религию, пол, социальные категории и т.д.)? Должна ли учитываться необходимость создания правительственного большинства до выборов, что подразумевает согласие с «деформациями», вызываемыми мажоритарной системой, или после выборов, давая свободу выборным представителям образовывать коалиции в зависимости от возникающих проблем и соотношения сил? Поскольку парламентские выборы имеют разное значение в зависимости от характера политического режима (парламентского, президентского или полупрезидентского), и это не единственные выборы в большинстве

демократических стран (поскольку существуют выборы в территориальных образованиях, а иногда и наднациональные выборы), не следует ли считать эти парламентские выборы частью более широкой «системы выборов», где могут существовать несколько подходов к представительству и таким образом несколько форм выборов, которые взаимно компенсируют свои последствия? Всем этим вопросам следует уделять внимание специалистам и политикам.

3. Однако, как это ни парадоксально, данные вопросы, как правило, игнорируются, а обсуждение формы выборов слишком часто сводится к столкновению, весьма острому, однако малочисленному, между сторонниками и твердыми противниками пропорционального представительства, притом что все другие остаются холодны, как лед, и даже испытывают легкое презрение к этим дебатам.

4. Этот парадокс объясняется, вероятно, в значительной степени тем, что формы голосования не связаны с моралью, а некоторые вообще считают их аморальными, что напоминает нам о «политической кухне» и кладет пятно на бессмертные принципы народного суверенитета, выражение общей воли и законность выборных органов власти. Однако, будучи демократичной, политика не обязательно связана с принципами. Она представляет собой арену борьбы, на которой сталкиваются те, кто мечтает завоевать законную власть. В этом смысле меньший вес имеют право и философия, чем история и социология, и это заставляет нас согласиться с Моска в том, что когда мы говорим, что избиратели выбирают депутатов, мы заблуждаемся: «На самом деле депутат сам добивается от избирателей своего избрания». И выбор формы голосования является, несомненно, частью арсенала любого политического предприятия, которое хотело бы «заставить выбрать» своих депутатов, для того чтобы выборный орган в большей степени отвечал ожиданиям и интересам этих политиков.

5. И следует признать, что арсенал систем, который предлагается специалистами практикам, поражает воображение. Эти предложения не только ставят в тупик своим разнообразием, но и позволяют добиться практически любого результата, как если бы в конце концов имели значение не голоса избирателей, а ловкость законодателя, разрабатывающего избирательное право. Это было продемонстрировано Аленом Ланселотом (комментарий № 73, 1996 год) на основании моделирования результатов по одному французскому региону, при котором использовалась 41 более или менее разная формула голосования. В зависимости от выбранной системы количество депутатов от умеренных правых на 57 мест депутатов возрастало от 18 до 57, а у социалистов – от 4 до 30!

6. Такой предсказуемый «фактор» результатов выборов действительно заслуживает внимания. В этом и цель данного вводного доклада, в котором делается попытка в первой части, автором которой является Кристоф Броке, немного систематизировать поток предложений в области форм выборов, а во второй части, подготовленной Аленом Ланселотом, выделить главные критерии, которые позволяют произвести отбор между разными системами с учетом ряда основополагающих фактором, которые в этих системах отражаются поразному.

ЧАСТЬ 1
Предложение в области форм выборов

7. Разработанной и единообразной классификации форм выборов или избирательных систем не существует. Как правило, эти системы подразделяются на три основных типа: мажоритарные избирательные системы, пропорциональные и смешанные. При этом в рамках этих основных типов существуют практически неограниченное число форм выборов. Только по мажоритарной форме выборов Фредерик Бон[388] насчитал таким образом не менее 80 видов, учитывая общие критерии (количество туров голосования, типы подсчета голосов и избирательных округов). Таким образом, для того чтобы лучше учитывать разные возможные формы избирательных систем, в этом докладе мы постараемся выделить основные составляющие форм выборов.

8. Определение избирательных систем как «*совокупность правил процедуры, регулирующих выражение голосов, поданных во время выборов, и их преобразование в депутатские места*»[389] позволяет прежде всего классифицировать составляющие элементы на две основные категории: в первой категории объединены аспекты, имеющие отношение к организации, проведению и процессу выборов; во второй категории объединены правила подсчета голосов и распределения выборных мест.

9. Первая категория связана с правилами, касающимися избирателя при осуществлении им своего права голоса. В этой связи формы выборов должны отвечать на пять вопросов, причем на них можно дать несколько ответов:

– Каких избирателей хотят призвать к урнам для голосования и, следовательно, каким должен быть тип выборов? Прямые всеобщие выборы, непрямые всеобщие выборы или выборы на нескольких уровнях?
– Каким является главный принцип выборов? Отдается ли предпочтение мажоритарному принципу, пропорциональному или «смешанным» формам?
– Как распределяются избиратели в избирательных округах?
– Какая форма голосования предоставляется избирателям? Мы будем проводить различия между «категорическими» формами голосования (избирателя просят сделать абсолютный выбор, отдав свое предпочтение партии или политической тенденции, и исключив при этом все другие) и «обычными» формами выборов (избиратель может разнообразить свой выбор).
– Как часто избиратель должен приходить к урнам для голосования? Следует определиться с количеством туров на выборах.

10. Вторая категория правил связана с подсчетом голосов и распределением выборных мест. В этой связи необходимо учитывать четыре аспекта:

– распределение выборных мест между избирательными округами
– выбор метода распределения мест между списками

[388] BON, Frédéric, Les élections en France. Histoire et sociologie, Paris, Seuil, 1978, p. 88-90.

[389] GARRONE, Pierre, L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Faculté de Droit de Genève, 1991, Bâle – Francfort sur le Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise, p. 11.

– определение порогов для получения мандатов и премий для обеспечения в выборных органах, избранных по пропорциональной системе, правительственного большинства
– распределение место внутри списков.

1. Категория 1: руководящие принципы и процедуры, регулирующие Процесс голосования

1.1 Прямые и непрямые всеобщие выборы, выборы на нескольких уровнях

11. Перед тем как рассмотреть различные аспекты форм выборов, следует определить, какой тип голосования будет принят. В демократических режимах законодатели могут выбирать между тремя типами выборов: прямые всеобщие выборы, непрямые всеобщие выборы и выборы на нескольких уровнях.

– Прямые всеобщие выборы: речь идет о *«системе, на основании которой каждый гражданин за исключением тех, кто исключен законом, может принимать напрямую участие в выборах и избирать своих представителей, не обращаясь к посредникам»*[390]. Такой тип выборов существует практически во всех демократических странах для избрания представителей в нижнюю палату.
– Непрямые всеобщие выборы: выборные лица определяются почетными лицами, которые сами могут быть избраны. Однако в отличие от больших выборщиков эти почетные лица не были выбраны с этой целью.
– Выборы на нескольких уровнях: представители назначаются большими выборщиками, которые были выбраны для этого. В настоящее время этот тип выборов не используется более для выборов представителей нежней палаты, однако в рамках именно такой системы больших выборщиков избирается президент США.

1.2 Мажоритарные, пропорциональные и «смешанные» выборы

12. Каждая форма выборов подчиняется основному принципу, который колеблется между двумя полюсами: мажоритарная избирательная система и пропорциональная избирательная система. Между этими двумя крайними точками находятся смешанные или промежуточные типы выборов.

a. Мажоритарная система

13. В мажоритарной системе считается избранным кандидат или список кандидатов, которые на решающем туре голосования получили большинство голосов. Речь идет о системе, наиболее отвечающей европейским культурным традициям. Это также единственно возможная система, если избирательный округ представлен одним выборным местом. Одним из результатов мажоритарной системы выборов является то, что она позволяет создать прочное правительственное большинство.

---

[390] МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЙ СОЮЗ, системы выборов. Всемирное сравнительное исследование. Женева, 1993, стр. 3.

14. Мажоритарная система может иметь несколько форм функционирования того, что называют «большинством голосов». Можно выделить три варианта:

- относительное (или просто) большинство: провозглашается избранным тот депутат, который получил наибольшее число голосов во время решающего тура выборов (во время голосования).
- Абсолютное большинство: оно определяется как половина плюс один из поданных голосов.
- Квалифицированное (или усиленное) большинство: оно соответствует более сильному большинству, чем половина плюс один поданный голос (например, большинство, равное двум третям или трем пятым поданных голосов). Этот тип большинства мало используется на выборах, проводящихся по принципу прямого всеобщего голосования.

15. Системы с относительным большинством чаще приводят к двухпартийной системе или, по крайней мере, к концентрации выборных мест у первых двух партий, в то время как системы, требующие абсолютного большинства (в первом туре) более открыты для существования многопартийных коалиций.

b. Пропорциональная система

16. Пропорциональная система может быть определена на основе ее цели, которая заключается в том, чтобы приблизиться к «пропорциональному преобразованию голосов в выборные места»[391]. На сегодняшний день систему полного пропорционального представительства выбрали три страны: Израиль, Нидерланды и Парагвай.

17. Пропорциональная система в целом рассматривается как наиболее «справедливая», поскольку она стремится наиболее полно обеспечить представительство разных политических сил. Однако недостатком этой системы является то, что она ведет к фрагментации поданных голосов и, следовательно, затрудняет создание стабильного большинства в выборных органах. Об этом свидетельствуют законодательные выборы в Польше в июне 1993 года: в нижней палате представлено 29 партий (на 460 мест), но ни одна из них не получила более 12,3% мест.

18. Упомянем также и то, что принятие пропорционального принципа не ведет автоматически к выбору по спискам. Эта система может эффективно, хотя и крайне редко, использоваться в рамках индивидуальных кандидатур.

c. Смешанные системы

19. Смешанные или промежуточные системы – это, как правило, системы, представляющие собой сочетание между мажоритарными и пропорциональными системами (Италия, Япония), а также системы, в которых принцип пропорциональности действительно применяется, но в которых распределение мест не вписывается на практике в полностью пропорциональный принцип (Греция, Португалия, Испания). Их цель состоит в том, чтобы создать правительственное большинство, обеспечить оптимальное представительство различных

[391] NOHLEN, Dieter (dir.), Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane : ein Handbuch. Band I : Europa, Berlin, 1969, p. 33.

политических тенденций и поддерживать связь между избирателями и депутатами, чего не всегда можно добиться, строго говоря, при мажоритарных и пропорциональных выборах. И хотя эти формы выборов длительное время рассматривались как «институциональные аномалии, выражавшие более низкий уровень политической цивилизации»[392], то сегодня их принимает все большее число стран, особенно те страны, которые пережили глубокие политические изменения.

20. Основными сочетаниями, предусматриваемыми законодателями, являются следующие[393]:

- Применение мажоритарного голосования в некоторых избирательных округах, а пропорционального – в других.
- Использование мажоритарной системы для кандидатов или списков, получивших абсолютное (или квалифицированное) большинство, и распределение остальных мест по пропорциональному принципу.
- В одном и том же избирательном округе применение мажоритарной системы для определенного количества мест и пропорциональной – для других.
- Применение либо мажоритарной системы, либо пропорциональной в зависимости от размера избирательного округа.
- Использование пропорциональной системы для компенсации последствий, связанных с мажоритарным принципом. Среди этих систем можно выделить «индивидуализированное личное представительство» в Германии или закон о выборах 1994 года в Италии.

1.3 Избирательные округа

21. Третья переменная величина в формах выборов – это «территория, на которой голоса преобразуются в выборные места»[394], т.е. избирательный округ. Этот округ может определяться социальными факторами («круг личных связей»[395]) или территориальными (территориальные округа).

a. Личный круг

22. Если в прошлом выборы часто организовывались в рамках «круг личных связей», то ныне такая форма участия избирателей встречается редко. В прошлом использовались разные критерии, такие как принадлежность к социальному классу, доход, профессия или принадлежность к определенной этнической группе. Некоторые авторы предлагали и другие критерии: создание групп единомышленников, одновозрастных групп или возможность для избирателей самим определять свой личный круг общения.

---

[392] «Избирательные нормы», выступление Танассиса Диамантопулоса на VII конгрессе Французской ассоциации политических наук.

[393] Для ясности мы также указываем на сочетания, в которых есть переменные величины, связанные с распределением выборных мест.

[394] RAE, Douglas, The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1967, p. 19.

[395] GARRONE, Pierre, L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, p. 124.

b. Территориальные избирательные округа

23. Основной формой распределения избирателей являются территориальные избирательные округа. Они могут совпадать с существующим административным делением (образования в федеральных государствах, провинции, департаменты) или быть созданными с нуля законодателем с целью проведения выборов (например, парламентские и межрегиональные округа во Франции).

24. Различаются два типа территориальных округов:

В наши дни, особенно в англо-саксонских странах, распространены одномандатные округа (одно место на избирательный округ). К такой системе выборов можно прибегать на основе мажоритарного принципа. С другой стороны, эта система невозможна в рамках чисто пропорциональных выборов.

– Многомандатные избирательные округа (выборы на несколько выборных мест по одному округу) совместимы как с мажоритарной, так и пропорциональной системой выборов. При мажоритарной системе они используются в Европе практически только для местных выборов. За пределами старого континента многомандатные округа часто используются на выборах в национальные парламенты.

25. Определение границ избирательных округов является важнейшим этапом в избирательном процессе, поскольку с этим связано серьезное «структурное»[396] неравенство в представительстве. Такие различия могут быть вызваны тремя факторами: демографическими изменениями, перекройкой избирательных округов («gerrymandering») и «естественной перекройкой».

– Разная демографическая ситуация на территориях требует регулярного пересмотра избирательных округов. Если такой пересмотр не осуществляется, то те округа, которые развиваются в демографическом плане быстрее (города), оказываются в неблагоприятном положении по отношению к тем районам, где население растет медленнее (сельская местность).
– Перекройка избирательных округов (gerrymandering) заключается в ловком изменении границ округов с учетом результатов предыдущих выборов с целью создания благоприятные условия для представительства правящей партии. В этом случае могут быть два варианта: либо меньшинство специально группируется в нескольких округах, где оно получает большинство, тогда как большинство обгоняет его незначительно в большем количестве округов; либо граница округов меняется таким образом, чтобы меньшинство не могло получить большинства голосов ни в одном округе. Для того чтобы этого избежать, абсолютно необходимо, чтобы границы избирательных округов определялись независимым и политически нейтральным органом.
– Наконец, существует такое явление, которое Морис Дюверже назвал «естественной перекройкой избирательных округов». В отличие от на-

[396] DUVERGER, Maurice, « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation » in COTTERET, EMERI, LALUMIERE, Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960, p. VI.

меренной перекройки это не связано с определенными продуманными действиями. Действительно, может оказаться так, что определенная категория населения концентрируется в нескольких округах, тогда как другая категория лишь незначительно мажоритарна во многих округах[397].

c. Наличие нескольких уровней избирательных округов

26. Иногда на выборах существует несколько уровней избирательных округов. Форма выражения или руководящий принцип может меняться в зависимости от размера избирательных округов. На выборах в палату представителей США, например, иногда применяется мажоритарная одномандатная система выборов в маленьких избирательных округах и многомандатная мажоритарная система в округах, которые больше по размеру. Когда увеличивалось количество мест, выделяемых каждому штату, то эти разные уровни избирательных округов использовались для назначения дополнительных депутатов без изменения при этом границ одномандатных избирательных округов. Несколько избирательных округов могут также накладываться друг на друга. При смешанной системе выборов мы встречаемся иногда с выборами представителей на двух уровнях избирательного округа. Так, например, в Мексике из 500 представителей, которых насчитывает палата депутатов, 300 избираются на одномандатной мажоритарной основе в один тур, а 200 по системе регионального пропорционального представительства по фиксированным спискам в многомандатных избирательных округах. В Южной Корее половина депутатов выдвигается по одномандатным округам, а другая половина избирается на пропорциональной основе на уровне национального избирательного округа. Одновременное использование «круга личных связей» и территориальных округов также возможно. Это позволяет обеспечить представительство некоторых меньшинств, как в случае Новой Зеландии при выборах палаты представителей (61 территориальный округ, 6 округов, выделенных для меньшинства маори, и 53 места, распределяемых по голосованию за список).

1.4 Формы голосования

27. Во время голосования избиратель должен сделать выбор, и одна из функций формы голосования состоит в том, чтобы оформить этот процесс голосования. Если исходить из того выбора, который требуется от избирателя, можно провести различие между «категорическими» формами голосования, которые заставляют избирателя сделать абсолютный выбор, и «обычными» формами выборов, при которых избиратель может разнообразить свой выбор. Сразу же уточним, что такая переменная величина в анализе не сказывается напрямую на фрагментации партийной системы и выборных органов[398].

---

[397] Дополнительная информация об определении границ избирательных округов изложена в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятом Венецианской комиссией на 52й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года) (CDL-AD (2002) 23 rev), I.2.2.

[398] См. RAE, Douglas, The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1967, p. 126-129.

a. «Категорические» формы голосования

28. «Категорические» формы голосования обязывают избирателя указать предпочтение какой-либо одной партии, списку или кандидату за исключением всех других. Эти формы используются как в мажоритарных системах, так и при пропорциональных выборах. Какие же типы этих систем существуют сейчас?

29. *Одномандатная форма голосования:* это такие выборы, когда на один округ выделяется одно выборное место и избиратель имеет только один голос. Следовательно, это применимо лишь в рамках принципа мажоритарных выборов или смешанных систем.

30. *Единственный голос, не подлежащий передаче*[399]: каким бы ни было количество выделяемых мест, каждый избиратель имеет лишь один голос. Кандидаты, занявшие первые места, выбираются пропорционально количеству существующих выборных мест. Эта система рассматривается как наиболее «справедливая» при непропорциональных выборах, поскольку она позволяет обеспечить высокий уровень пропорциональности между голосами и выборными местами.

31. *Фиксированный список*: избиратель должен выбрать один список целиком. Эта система обычно используется при пропорциональных выборах, но ее можно применять и в мажоритарных и смешанных системах. В рамках пропорциональной системы кандидаты, внесенные в фиксированные списки, избираются в том порядке, в каком они расположены в этих списках.

b. Обычные формы выборов

32. «Обычные» формы выборов позволяют избирателям сделать более сложный выбор. Например, партии можно расположить в порядке предпочтения, или можно дополнительно выбрать между списками или кандидатами, которые предлагаются. «Обычные» формы выборов, как правило использующиеся в рамках пропорциональной системы, иногда используются и в системе мажоритарной. В целом можно выделить девять типов «обычных» выборов:

33. *Предпочтительное голосование*: этот тип выборов возможен только в рамках выборов по спискам на основе пропорциональной системы. Он позволяет избирателям отдать свое предпочтение одному или нескольким кандидатам, внесенным в конкурирующие списки. Речь, однако, не идет о рангировании кандидатов внутри списка, а лишь о предпочтении в отношении того или иного кандидата[400]. Количество предпочтительных голосов у избирателя ограничено.

34. «*Вычеркивание*[401]» или «*негативное голосование*»[402]: в отличие от предпочтительного голосования избиратель может вычеркнуть одного и нескольких кандидатов из списка, таким образом указав, за какого кандидата он не желает голосовать. «Негативное голосование» отличается от «панаширования кандида-

---

[399] Эта система на самом деле является особым вариантом ограниченного голосования (см. ниже пп. 4143). Она была впервые предложена в 1793 году Кондорсетом для выборов присяжных заседателей.

[400] По подсчету голосов предпочтение и их роли при выделении выборных мест см. ниже п. 78 и далее.

[401] BATTELLI, Maurice, Les systèmes électoraux, in Les doctrines politiques et le système électoral en Suisse, Genève, 1950, p. 111.

[402] SCHEPIS, Giovanni, I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive, Empoli, 1955, p. 187.

тов» тем, что избиратель не указывает фамилию или фамилий другого или других кандидатов вместо вычеркнутого кандидата или кандидатов.

35. *Кумулятивное голосование*: избиратели могут отдавать два голоса или более одному и тому же кандидату. На практике избиратель обладает капиталом голосов, равном количеству заполняемых мест, и он может распорядиться ими для того, чтобы отметить свои предпочтения. Кандидаты, занявшие первые места, выбираются пропорционально количеству имеющихся мест. Кумулятивное голосование, используемое в рамках мажоритарной системы[403], искусственно увеличивает представительство количественно крупных меньшинств. Недостатком этой системы является то, что это может привести к поражению большинства, если бюллетени будут в массовом порядке поданы за одного из кандидатов. Отметим, наконец, что кумулятивное голосование может сочетаться с ограниченным голосованием.

36. *Голосование с распределением предпочтений*: оно дает возможность избирателям распределить кандидатов в соответствии со своими предпочтениями. Для этого у избирателей имеется определенное количество голосов, которое они распределяют между разными кандидатами, за которых они хотели бы проголосовать. Каждой позиции соответствует количество голосов, установленных законодателем. В этом и состоит отличие от кумулятивного голосования. Добавим, что количество кандидатов, в отношении которых избиратель может выразить свое предпочтение, может быть ограничено.

37. Перечисленные выше формы обычного голосования не предусматривают, что избиратель может голосовать за кандидатов из нескольких списков. Ситуация иная в тех вариантах, которые будут рассмотрены ниже; напротив, они призваны дать возможность избирателю голосовать одновременно за кандидатов из разных списков.

38. *Панаширование*: избиратель может изменить список, предложенный партией, и внести в него кандидатов из других списков. В рамках пропорционального голосования панаширование редко разрешается.

39. *Незаполненный список*: избиратель сам создает свой список, внося туда кандидатов, которым он отдает предпочтение, но при этом они уже внесены в другие списки.

40. *Полностью свободный список*: избиратель сам составляет свой список. Он может записать туда лиц по своему выбору, независимо от того, являются ли они кандидатами на выборах или нет. Лица, которые получают наибольшее количество голосов, объявляются выбранными. К этой категории относятся многомандатные мажоритарные типы голосования. Кандидаты выдвигают свои кандидатуры как независимые, а избиратель указывает фамилию тех, которых он хотел бы выбрать.

41. *Ограниченное голосование*: избиратель располагает меньшим количеством голосов, чем количество распределяемых мест, и накопление голосов не разреша-

[403] Использование этой формы голосования в рамках пропорциональной системы, хотя и менее часто, разрешается в Швейцарии и Люксембурге.

ется. Кандидаты, получившие первые места, избираются пропорционально количеству имеющихся мест.

42. Использование ограниченного голосования в пропорциональной системе на основе списков встречается чрезвычайно редко. Единственный пример: Финляндия с 1906 по 1935 годы. С другой стороны, в рамках мажоритарной системы это используется немного чаще. Например, это применяется при выборах сената в Испании.

43. Преимуществом такой формы голосования является то, что она обеспечивает определенное представительство меньшинств, при мажоритарных выборах. Почему? Действительно, партия, которая может получить большинство, не заинтересована в том, чтобы представлять столько же кандидатов, сколько имеется мест, поскольку в силу распыления голосов у нее уже не будет уверенности в том, что она получит большинство. Стратегически она вынуждена представлять столько кандидатов, сколько есть голосов у избирателя, для того чтобы оптимизировать свои шансы на получение большинства. Благодаря этому могут быть представлены и партии меньшинства.

44. *Системы эвентуального голосования*: избиратель располагает при такой форме голосования только одним голосом. Ему предлагается в своем бюллетене для голосования распределить всех кандидатов по его округу в порядке предпочтения. При подсчете голосов его голос будет отдан в первую очередь кандидату, получившему его главное предпочтение. В дальнейшем этот голос может быть отдан кандидату, поставленному на второе место, на третье место и т.д. Задача при такой форме выборов состоит в том, чтобы избиратели могли разнообразить свой выбор, и при этом избежать потери голосов, поданных за кандидатов, которые не будут избраны, или у которых уже будет достаточно голосов, чтобы быть избранными. На практике этот тип голосования всегда использовался в отношении индивидуальных кандидатов, однако он теоретически может применяться при голосовании по спискам при условии, что они будут фиксированными. Отметим также, что эти системы эвентуального голосования используются только на выборах в один тур.

45. В целом различают два типа выборов, которые определяются руководящим принципом, установленным для выборов. В рамках мажоритарной системы возможное голосование называется альтернативным. В рамках пропорциональной – единственным передаваемым голосом. Различие между двумя системами влияет только на распределение мест и не сказываются на форме выражения мнения, предоставляемой избирателю[404].

1.5 Количество туров голосования

46. Еще одной переменной величиной в избирательных системах является количество туров голосования. Большинство форм голосования предусматривают один либо два тура, но есть и системы с энным количеством туров.

[404] Исходя из этого обе системы (альтернативного голосования и единый передаваемый голос) будут проанализированы отдельно во втором разделе этой части.

a. *Выборы в один тур*: это может применяться в пропорциональной системе, но также и в системах с относительным большинством. Такой тип выборов приводит, как правило, к биполяризации политической жизни (закон Дюверже) или по крайней мере к заключению предвыборных соглашений между большими и маленькими партиями. Кроме того, выбор голосования в один тур практически всегда подразумевает усиление доминирования партии, получившей большинство голосов, и недопредставленность в выборных собраниях других партий. Эта тенденция еще больше проявляется тогда, когда выборы проходят по многомандатной системе.

Кроме того, в рамках одномандатной мажоритарной системы выборов, когда две партии имеют примерно равную силу (двухпартийная система), распределение выборных мест напоминает кубическое уравнение (закон куба[405]). Таким образом, мы получаем:

$$\frac{S1}{S2} = \left(\frac{V1}{V2}\right)^3$$

где:

S1 = количество мест, полученных партией, 1
S2 = количество мест, полученных партией, 2
V1 = количество голосов, полученных партией, 1
V2 = количество голосов, полученных партией, 2.

Уточним, тем не менее, что из этого правила есть многочисленные исключения. Для соблюдения этого закона, впрочем, нужно выполнить два условия: все избирательные округа должны быть достаточно равными, а разрыв в голосах между большинством и меньшинством должен быть примерно одинаковым во всех округах. Закон кубического уравнения может дать лишь приблизительное представление о возможном составе выборных органов.

b. *Выборы в два тура*: ко второму туру на выборах прибегают обычно тогда, когда победивший кандидат или список не получили абсолютного большинства[406] на первом туре и что этот тип большинства достаточен для того, чтобы было объявлено о выборах кандидата или списка на первом туре. Следовательно, все это неразрывно связано с руководящим принципом мажоритарной системы.

47. Для того чтобы гарантировать определенную представительность выборных лиц, часто необходимо иметь кворум для утверждения результатов выборов уже на первом туре голосования или даже на втором. Этот кворум может иметь две формы: минимальное количество голосов по отношению к зарегистрированным

[405] DUVERGER, Maurice (dir.), L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique, Cahier de la FNSP, n°16, Paris, 1950 ; M.G. KENDALL, A. STUART, « The law of cubic proportions in election results », in British journal of sociology, 1, 1950, p. 183-197.

[406] Тем не менее существует несколько систем, в которых относительного большинства достаточно для того, чтобы быть избранным на первом туре голосования при условии соблюдения определенного кворума. Так обстоит дело в кантоне Женевы на выборах в государственный совет или совет республики, где достаточно относительного большинства для того, чтобы кандидат был провозглашен выбранным, при условии что он получил одну треть поданных голосов.

избирателям, поданных за кандидата, занявшего первое место, или обеспечение определенного уровня участия. Во Франции при выборах депутатов, например, кандидат может быть объявлен победителем в первом туре, только если он получил по крайней мере 25% голосов зарегистрированных избирателей. В Литве для утверждения результата законодательных выборов необходима явка на уровне 40%. К этому часто добавляются условия, направленные на ограничения числа кандидатов во втором туре. Так, могут устанавливаться пороги, разрешающие участвовать только тем кандидатам или спискам, которые получили установленный минимум. На законодательных и региональных выборах во Франции порог соответственно установлен на уровне 12,5% от зарегистрированных избирателей и 10% поданных голосов. Участие во втором туре может быть также ограничено двумя кандидатами или двумя списками, победившими в первом туре. Такое ограничение двумя кандидатами во втором туре еще используется во Франции, в Португалии, Австрии, Польше, Бразилии и Перу на выборах президента Республики, а также на Украине на выборах членов парламента. Ранее это использовалось на выборах в рейхстаг в императорской Германии, а также в Австрии и в Италии до 1918 года.

48. Во втором туре голосования необходимо лишь относительное большинство для того, чтобы объявить выбранным кандидата или список.

49. На выборах по одномандатной системе предпочтение выборам в два тура приводит в основном к созданию благоприятных условий для коалиций между партиями: «Влияние одномандатной системы выборов в два тура на стратегию политических партий может зависеть в столь же большой степени от их союзов, как и от количества голосов»[407]. У этого типа выборов существует следующая логика: после первого тура каждая партия подсчитывает имеющиеся силы для оказания поддержки. Во втором туре эти же партии поддерживают тех кандидатов, которые имеют наилучшие шансы победить и защищать их идеи. Эта поддержка часто выражается в форме снятия своей кандидатуры. На выборах по многомандатной системе поддержка может выражаться в форме слияния списков (при условии, что это разрешено, и соблюдения определенных установленных порогов). Уточним, наконец, что если такие союзы возможны лишь в одном лагере – в связи, в частности, со значительным весом экстремистских партий или невозможностью объединения с проправительственными партиями, – то неравенство в уровне представительства может быть чрезвычайно серьезным.

50. *Выборы в энное количество туров*: эта форма выборов, которая в наши дни мало используется, вызвана необходимостью создания абсолютного большинства. Принцип такой системы простой: поскольку абсолютное большинство необходимо во всех турах выборов, то организуется столько туров голосования, сколько необходимо для того, чтобы объявить выбранными одного из кандидатов или один из списков; напротив, при системе в два тура абсолютное большинство требуется только во время первого тура. Иногда кандидаты, имеющие наименьшие шансы, выбывают между разными турами голосования, но это не происхо-

[407] MARTIN, Pierre, Les systèmes électoraux et les modes de scrutins, Montchrestien CLEFS Politique, 1997, p. 125.

дит регулярно. Выборы с энным количеством туров, как представляется, мало совместимы с тайным голосованием. Действительно, по практическим соображениям, трудно представить себе возможность собирать более чем два или три раза всех избирателей. Поэтому такая система используется лишь при голосовании на собраниях в узком составе.

2. Подсчет голосов и распределение выборных мест

2.1 Распределение выборных мест между избирательными округами

51. Перед тем как рассмотреть вопрос о распределении выборных мест между различными политическими формированиями, остановимся на некоторое время на распределении мест между избирательными округами. Количество мест должно быть примерно пропорционально либо населению, проживающему в данном округе, либо количеству граждан, – включая несовершеннолетних, – либо количеству избирателей или количеству голосующих. В этих двух последних случаях распределение может осуществляться только вечером после окончания выборов. Существуют, однако, примеры «непропорционального» распределения. Это касается, в частности, сената США и федерального совета Швейцарии, где все штаты или все кантоны (за исключением бывших полукантонов) располагают двумя представителями независимо от количества населения. Таким образом, неравенству между штатами или между кантонами отдается предпочтение, по сравнению с неравенством между гражданами.

52. К этому требованию пропорциональности часто добавляются другие правила. На выборах в палату представителей США, например, таких правил пять: 1) количество представителей от одного штата не может уменьшиться, в то время как общее количество представителей увеличивается (алабамский парадокс), 2) количество выделяемых мест определяется только коэффициентом (до ближайшего целого, т.е. в большую или в меньшую сторону), 3) все штаты подчиняются одинаковому методу распределения, 4) используемый метод не должен чрезмерно благоприятствовать малым штатам по отношению к большим штатам и наоборот, 5) каждый штат должен получить минимум одного представителя. Так же, как и во Франции во время разработки карты избирательных округов в 1958 году, принцип пропорциональности был дополнен обязательством обеспечить каждому департаменту по крайней мере двух депутатов.

53. Именно по этой причине было разработано несколько методов для учета всех правил. Вот наиболее встречающиеся из них:

- *метод Джефферсона*: сегодня он используется для распределения мест под названием «метод наибольшей средней», но первоначально он был изобретен для распределения мест среди избирательных округов[408].
- *Метод Вебстера*: соответствует методу Сэнт-Лагё.
- *Метод Хамильтона*: речь идет о методе наибольшего остатка. Недостатком этого метода распределения является то, что он не препятствует последствиям алабамского парадокса.

[408] Три следующих метода распределения мест более подробно рассматриваются в докладе ниже.

– *Метод Хантингтона*: количество голосов, полученных по каждому списку, делится следующим образом: $\sqrt{0 \times 1}$, $\sqrt{1 \times 2}$, $\sqrt{2 \times 3}$, …, $\sqrt{(n-1) \times n}$. Места распределяются так же, как и в методах с использованием делителей[409]. Такая система произвольным образом определяет минимально одно место на избирательный округ, поскольку первый делитель равен 0. Эта система используется в США на выборах в палату представителей. Отметим, что ее применение для распределения мест среди партий возможно, при условии что будет ликвидировано первое деление. Действительно невозможно предоставить одно место всем спискам на выборах без исключения.

2.2 Распределение выборных мест между политическими партиями

54. Подсчет голосов и распределение мест между различными кандидатами (или между политическими образованиями) зависит в основном от принятого руководящего принципа. Следует проводить различия между распределением мест в мажоритарных системах и пропорциональных[410].

a. Распределение мест в мажоритарных системах

55. Как указывалось выше, основной принцип мажоритарной системы состоит в том, что кандидат или список, получившие требуемое большинство[411] во время решающего тура голосования, получат все места от округа. В случае голосования в один тур, как правило, требуется относительное большинство. В тех системах, где требует абсолютное или квалифицированное большинство, голосование чаще всего проходит в два тура.

56. При этом существует форма голосования в один тур, которая позволяет выбирать представителей абсолютным большинством. Речь идет об альтернативном голосовании, форма подсчета голосов в котором заслуживает нашего пристального внимания, поскольку она значительно отличается от других мажоритарных систем. Для того чтобы разъяснить этот способ подсчета голосов, мы будем проводить различия между его применением в одномандатных округах (где существует только одно место для выборного лица) и многомандатных (несколько мест).

– *альтернативное голосование по одномандатной системе*: подсчитывается количество первых предпочтений, полученных каждым из кандидатов[412]. Если один из них получил абсолютное большинство, он и считается избранным. В противном случае исключается кандидат, который получил меньше всего первых предпочтений. Затем рассматриваются вторые предпочтения, внесенные в бюллетени исключенного кандидата. Эти последние предпочтения становятся первыми предпочтениями. Вся сумма первых предпочтений вновь рассматривается для того, чтобы оценить, получил ли кто-либо из кандидатов абсолют-

[409] См. ниже, пп. 60-61.

[410] Способ распределения мест в смешанных системах заимствован из этих двух типов выборов. Поэтому в данной части они рассматриваться отдельно не будут.

[411] Это большинство может быть относительным, абсолютным или квалифицированным в зависимости от того, что предварительно решат законодатели.

[412] См. проанализированный выше в п. 44 способ голосования, предлагаемый избирателю.

ное большинство. Если этого не произошло, то исключается кандидат, который получил меньше всего голосов, и поданные за него голоса переносятся так же, как и в предыдущем случае. Эта операция повторяется столько раз, сколько необходимо для того, чтобы кандидат получил абсолютное большинство поданных голосов.

Преимуществом такого способа подсчета голосов является то, что это позволяет избежать избрания кандидата случайным способом в результате разброса голосов среди его конкурентов. Это также обеспечивает большую представительность выборного лица в своем округе, поскольку бюллетени в пользу кандидатов, получивших мало голосов, принимаются во внимание путем переноса. Такой способ голосования используется в Австралии на выборах в палату представителей и в Ассамблею штатов, за исключением Тасмании.

– *альтернативное голосование по многомандатной системе:* первое место выделяется по тому же методу, что и в одномандатных округах. Для выделения второго места вторые предпочтения, внесенные в бюллетени избранного кандидата, становятся первыми предпочтениями. Затем осуществляется новый пересчет первых предпочтений. Применяют тот же метод, что и при альтернативном голосовании по одномандатной системе, определяется второе избранное лицо. Вся эта операция повторяется, пока не заполняются все места.

57. Голоса избирателей, отдавших свое первое предпочтение избранному кандидату, учитываются несколько раз. И это позволяет партии большинства получить почти все места. Так, например, в 1925 году на выборах в сенат Австралии[413], лейбористы, хотя за них и было подано 45% голосов избирателей, не получили ни одного места.

58. При альтернативной системе голосования наличие одного свободного выборного места, как правило, вызывает необходимость проведения частичных выборов.

b. Распределение мест в системах, основанных на принципе пропорциональности

59. Распределение мест в системах, основанных на принципе пропорциональности, как правило, требует двух этапов. На первом распределение проводится на основании избирательного коэффициента. Однако использование этого коэффициента не позволяет распределить все места и обработать все поданные голоса. Необходим второй этап, для того чтобы преобразовать эти оставшиеся голоса в выборные места.

Первый этап распределения: избирательный коэффициент

60. Избирательный коэффициент или избирательный индекс – это делитель, который позволяет определить количество мандатов, выделяемых каждому списку. На первом этапе распределения список получает количество мандатов (S), равное коэффициенту, округленному до ближайшего восходящего целого – из

[413] С 1919 по 1946 гг. на выборах в сенат Австралии использовалась многомандатная альтернативная система.

общего количества голосов (V) на количество мест, необходимых для получения мандата (избирательный коэффициент – QE).

$$S = \frac{V}{QE}$$

61. Существуют две основные категории избирательных коэффициентов: «фиксированные» избирательные коэффициента и «переменные» избирательные коэффициенты.

1. «Фиксированный избирательный коэффициент или единое число: речь идет о заранее установленном законодательном количестве голосов, которое равно для всех избирательных округов. В результате использования такого коэффициента количество мест в выборном органе определяется только вечером после выборов. Кстати, оно зависит от уровня участия. Кроме того, принятие «фиксированного» выборного коэффициента приводит к исключению представительства большого числа голосов, особенно полученных маленькими партиями. Следовательно, эта тенденция может быть ограничена только сравнительно низким избирательным коэффициентом в сочетании с его применением для округов с большим числом избирателей. Такой тип избирательного коэффициента использовался только в Веймарской Германии.
2. «Переменный» избирательный коэффициент определяется вечером после окончания выборов. Существует несколько форм такого коэффициента:
   – *Простой коэффициент* или *коэффициет Хэра*: этот коэффициент получают, разделив по каждому округу общее количество поданных голосов (V) на количество выделяемых мандатов (S).

     $$\text{Коэффициент Хэра} = \frac{V}{S}$$

     На практике коэффициент Хэра соответствует максимальному количеству голосов, необходимых для того, чтобы кандидат был выбран. Недостатком этой системы является то, что при первом распределении можно определиться только с небольшим количеством мест. Именно поэтому были разработаны другие методы, для того чтобы распределять как можно большее количество мест уже на первом этапе распределения.

   – *Коэффициент Хагенбаха-Бишофа*: этот коэффициент получают, разделив по каждому округу общее количество поданных голосов (V) на количество мест (S) плюс единица.

     $$\text{Коэффициент Хагенбаха-Бишофа} = \frac{V}{S + 1}$$

   – *Коэффициент Дроопа*: коэффициент рассчитывается так же, как и коэффициент Хагенбаха-Бишофа, к которому добавляется единица

     $$\text{Коэффициент Дроопа} = \frac{V}{S + 1} + 1$$

– *Коэффициент Империали*: этот коэффициент рассчитывается так же, как и коэффициент Хагенбаха-Бишофа, но в делителе добавляется вместо одной две единицы.

$$\text{Коэффициент Империали} = \frac{V}{S + 1}$$

– *Двойной коэффициент*: речь идет о своего рода сочетании между «фиксированным» избирательным коэффициентом и коэффициентом Хэра. На первом этапе определяется первый избирательный коэффициент, который соответствует минимальному количеству голосов для участия при распределении депутатских мест. На втором этапе рассчитывается второй избирательный коэффициент с учетом того, что полученные голоса по спискам преодолели первый этап.

Не следует путать двойной коэффициент с порогом для участия при распределении депутатских мест. С одной стороны, этот коэффициент выражается в количестве голосов. С другой стороны, он одинаков, независимо от округа. Двойной коэффициент используется в основном в Латинской Америке (Боливия, Коста-Рика, Эквадор)[414].

Второй этап: распределение депутатских мест и остающиеся поданные голоса

62. С помощью методов, основанных на коэффициентах, редко бывает возможным распределить все места. После первого распределения часто остаются не представленные голоса и не занятые места. Поэтому требуется провести второе распределение по одному из следующих методов:

– *Метод наибольшего остатка*: на основании этой системы тот список, который получил наибольшее количество голосов, не представленных после первого распределения, получает одно место.

Данная операция повторяется столько раз, сколько нужно для того, чтобы заполнить все оставшиеся свободными после первого распределения места.

Этот метод является явно самым благоприятным для маленьких списков, что способствует разбросу голосов. При этом, чем меньше количество мест, тем больше эта система благоприятна для маленьких партий. Метод наибольшего остатка имеет также и тот недостаток, что он не учитывает относительную силу партий, то есть количество мест, полученных при распределении. Помимо этого, есть и целый ряд парадоксов, связанных с этим методом, как, например, «алабамский парадокс»[415].

– *Метод наиболее сильных списков*: эта система предусматривает выделение мест, оставшихся свободными после первого распределения, тем спискам или списку, которые получат наибольшее количество поданных голосов. Разумеется, эта система благоприятна для крупных партий. Данный метод использовался редко и в прошлом, а ныне не используется вообще.

---

[414] МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЙ СОЮЗ, системы выборов. Всемирное сравнительное исследование. Женева, 1993, стр. 9.

[415] Объяснение этого парадокса изложено в п. 52.

– *Метод наибольшей средней*: этот метод более всего распространен в международном плане. Он состоит в том, что количество голосов, поданных за каждый из списков *(V1*), делится на количество мест, которые они получили во время первого распределения (*S1*), к этому добавляется одно фиктивное место. Тот список, который имеет наибольшую среднюю на место, получает это место. Операция повторяется столько раз, сколько необходимо для распределения всех свободных мест. Отметим, что во время первого распределения мест, можно использовать как простой коэффициент, так и коэффициент Хагенбаха-Бишофа.

$$\text{Среднее количество голосов на место} = \frac{\text{V}}{\text{S1} + 1 \text{ фиктивное место}}$$

Эта система благоприятна для крупных партий и исключает из распределения мест малые партии. Благодаря такой системе коалиции удается получить столько же мест, сколько участники получили бы, если бы представляемые ими партии не были объединены. Упомянем также, что одним из вариантов метода наибольшей средней является метод Балински-Янг. Сначала осуществляется первое распределение мест по коэффициенту Хэра. Затем используется метод наибольшей средней, как он изложен выше, но только в одном варианте. Деление осуществляется только один раз, и места отдаются тем спискам, которые получили наибольшую среднюю. Таким образом, ни одна из партий не получает больше одного из остающихся мест, что приводит к сокращению чрезмерного представительства крупных партий.

63. Отметим, наконец, что распределение остающихся свободных мест может осуществляться либо на уровне базового округа, либо на уровне объединения округов и даже на национальном уровне. Выбор второго уровня округов для распределения остающихся мест позволяет повысить уровень пропорциональности между местами и поданными голосами, поскольку, как это констатировал Д.В.Рэй[416], эта пропорциональность зависит от размера округов.

Распределение мест за одну операцию: методы с использованием делителя

64. Были разработаны методы распределения мест, которые позволяют осуществлять распределение всех мест за одну операцию. Все эти методы основаны на общем принципе: количество голосов, полученных каждым из списков поочередно делится на ряд чисел. Места выделяются тем спискам, которые во время этой операции получают наибольшие коэффициенты. Ниже мы представим основные методы с использованием делителей, которые применяются на практике.

– *Метод д›Хондта*: поданные за каждый список голоса делятся на целые числа: 1, 2, 3, 4, 5… Места отдаются тем спискам, которые получили наибольшие коэффициенты. Этот метод больше благоприятен для партии большинства.
– *Метод Сэнт-Лаге*: количество голосов, полученные каждым списком, делится на нечетные числа: 1, 3, 5, 7… Места распределяются между

[416] RAE, Douglas, The political consequences of electoral laws, pp. 114 ss.

списками, получившими наибольший средний. Метод Сэнт-Лаге явно более благоприятен для небольших партий, чем метод д›Хондта.

– *Измененный метод Сэнт-Лаге*: он отличается от метода Сэнт-Лаге только тем, что первый делитель заменен на 1,4. Этот метод более благоприятен для небольших партий, чем метод д›Хондта, но при этом не создает для них чрезмерных преимуществ. Метод дает также более справедливое представительство средним партиям. Сегодня он используется в Швеции, Норвегии и Дании в малых избирательных округах.
– Так называемый *«датский» метод*: количество голосов, полученных каждым списком, делится на следующие числа: 1, 4, 7, 10… Эта система чрезвычайно благоприятна для небольших партий. В Дании этот метод используется для распределения между малыми избирательными округами мест, выделяемых партией на уровне объединения округов.

c. Несколько особых форм подсчета голосов и распределения мест

65. Ниже мы предлагаем вам рассмотреть две особые формы подсчета голосов (единый передаваемый голос и система соединения списков), а затем распределение мест в системах «персонализированного пропорционального представительства».

Единый передаваемый голос

66. Предполагаемое голосование в рамках выборов по пропорциональной системе называется единым передаваемым голосом. Эта система используется в основном в Ирландии и в Австралии для выборов в верхнюю палату. Как и при альтернативных выборах, подсчет голосов является довольно сложной операцией. Вот как это происходит. Сначала подсчитывается количество первых предпочтений, полученных соперничающими кандидатами. Каждый кандидат, который получил избирательный коэффициент[417] объявляется избранным. Если ни один из кандидатов не отвечает этим условиям, то тот, кто получит меньше всего первых предпочтений, исключается. Затем рассматриваются вторые предпочтения, внесенные в бюллетени. Подсчитывается новая общая сумма, для того чтобы убедиться, получил ли один или несколько кандидатов избирательный коэффициент. Если кандидат был избран, то его имя вычеркивается из всех бюллетеней.

67. В этом случае возникает вопрос переноса голосов, которые напрямую не были использованы для выбора кандидата. Здесь может быть два решения. Первое состоит в том, чтобы перенести голоса, поданные в бюллетенях, которые были подсчитаны после того, как был достигнут избирательный коэффициент. Окончательный результат выборов зависит, таким образом, от того, в каком порядке производилось вскрытие бюллетеней. Второе решение, принятое в Ирландии, ликвидирует этот фактор случайности. Подсчитываются все предпочтения, внесенные в бюллетень, в которых избранный кандидат был представлен как первое предпочтение. Затем эти бюллетени сравниваются с коэффициентом, равным избыточным голосам избранного кандидата, разделенным на количество переда-

[417] В Ирландии, как и в Австралии, в качестве избирательного коэффициента выбран коэффициент Дроопа. Тем не менее, можно выбрать и другой коэффициент.

ваемых голосов. В отличие от альтернативных выборов по одномандатным округам, в этом случае голоса подсчитываются только один раз. Выведенные таким образом предпочтения добавляются к первым предпочтениям соответствующих кандидатов. Если один из кандидатов достиг избирательного коэффициента, он считается избранным. В противном случае устраняется кандидат, получивший наименьшее количество голосов, и предпочтения, отмеченные в бюллетенях, где он занимал первое место, поднимается на ступеньку выше. Кандидат считается избранным, когда он достиг избирательного коэффициента. Когда по крайней мере один из участвующих кандидатов объявляется избранным, то операция начинается с самого начала, при этом исключается фамилия избранного кандидата, а затем подсчитываются все предпочтения, внесенные в бюллетени, где избранный кандидат получил первое предпочтение, и т.д.

68. В случае освободившегося места формы назначения нового выборного лица зависят от системы в стране или в выборном органе. Так, например, в палате представителей Ирландии проводятся частичные выборы. Это же делается и в отношении Совета штатов Индии и палаты представителей Мальты. С другой стороны, в сенате Австралии место замещается членом той же партии, избираемым палатами соответствующего штата или территории. В случае освобождения места в сенате Ирландии премьер-министр может иногда назначать заместителя.

Система соединения списков

69. Система соединения списков может быть изложена следующим образом: «Несколько списков разных партий совершенно различных и имеющих каждый свою собственную программу, могут с общего согласия быть объявленными объединившимися, иными словами, при распределении мест можно будет суммировать голоса, которые они получили раздельно»[418]. Такая система в настоящее время используется в Финляндии, Нидерландах, Испании и особенно в Швейцарии.

70. Заявления о соединении списков должны, как правило, делаться до выборов, но можно представить себе такую систему, в рамках которой это будет объявляться уже после выборов. В системах с двумя турами голосования соединение списков может быть разрешено только во втором туре, для того чтобы избиратели могли сделать свой выбор. Для соединения списков часто устанавливаются определенные условия. Например, во Франции избирательный закон 1951 года о выборах в Национальной собрание позволял соединить списки только между партиями или национальными объединениями, то есть при представлении кандидатов, по крайней мере от 30 департаментов. Добавим, что иногда соединение списков происходит при распределении остающихся мест на уровне базового округа или объединения округов.

71. По сравнению со списками на основе союза система соединения списков позволяет добиться более пропорционального распределения между различными участвующими партиями. Для небольших партий такая система более благоприятна, чем применение принципа наибольшего среднего. Эта система, наконец, благоприятна лишь для тех партий, которые имеют возможность создавать объединения..

[418] Cotteret, Emeri, Lalumiere, Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960, p. 298.

«Персонализированное пропорциональное представительство»

72. Принцип «персонализированного пропорционального представительства» состоит в том, чтобы компенсировать при распределении мест последствия голосования по мажоритарному принципу. Его самое известное применение – выборы в бундестаг в ФРГ, на которые мы и будем опираться для анализа этой системы. Она используется также в Эстонии с 1992 года и в Новой Зеландии – после референдума в 1993 году.

73. В рамках этой системы у каждого избирателя есть два голоса. Первый голос служит избранию половины представителей бундестага в одномандатных округах. Второй голос позволяет определить на пропорциональной основе и на национальном уровне общее число мандатов, предоставляемых разным партиям. Затем эти мандаты распределяются между разными федеральными землями пропорционально количеству голосов, полученных по спискам в этих землях. Места, предоставленные на основании первых голосов, вычитаются из количества мест, предоставленных каждой партии в федеральной земле. Если партия получила больше мест на основании первых голосов, чем по пропорциональной системе, то полученные места сохраняются. Очевидно, что такую систему можно сравнить с преференциальным голосованием внутри партии. Преимуществом такого способа распределения является то, что депутаты назначаются напрямую, при этом обеспечивается пропорциональное представительство в выборных органах. Хотя при этом существует и риск манипуляций, как на это указывает Пьер Мартен: «*когда речь идет о двух голосах, ничто не мешает партии не представлять официально кандидатов на одномандатное голосование, при этом дав возможность своим кандидатам выступать в качестве независимых (…) В этом случае такая партия кладет себе в карман огромную премию в виде напрямую полученных мест, при этом пользуясь в максимальной степени компенсацией»*[419].

d. Пороги и премии

74. Для того, чтобы обеспечить стабильное большинство в выборных органах по пропорциональной системе, законодатели части используют пороги для доступа к распределению депутатских мест и премий для победившего списка.

75. Пороги являются «ограничениями, фиксированными или переменными, установленными с учетом результатов выборов, которые определяют участие списка или кандидата в распределении мест»[420]. Это своего рода аналог порогов на выборах в первом туре по мажоритарной системе. Это ограничение доступа к распределению касается в основном выделения мест в базовых округах, но это может также применяться и к объединениям округов или распределению остающихся мест. В Австрии, например, только списки, получившие простой коэффициент в базовых округах, имеют доступ к распределению мест на уровне объединений округов. В Греции распределение мест осуществляется на трех этапах. На первых двух

[419] MARTIN, Pierre, Les systèmes électoraux et les modes de scrutins, Montchrestien CLEFS Politique, 1997, p. 87.

[420] POLEDNA, Tomas, Wahlrechtsgrunsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 79, Thèse Zurich, p. 110, процитировано вdans GARRONE, Pierre, L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, p. 231.

этапах места распределяются между всеми партиями в зависимости от количества полученных ими голосов при условии кворума в 3% голосов. Во время третьего распределения остающиеся места, как правило, выделяются той партии, которая получила большинство голосов. В любом случае представительство всех партий должно равняться по крайней мере 70% их пропорциональной доли голосов.

76. Пороги, как правило определяемые в процентах от количества зарегистрированных или проголосовавших избирателей, устанавливаются законодателями. Однако роль порогов разная, в зависимости от их уровня и партийной системы каждой страны. Выбор нижнего порога исключает лишь самый маленькие партии, что затрудняет создание стабильного большинства в выборных органах. В случае сильно раздробленной партийной системы высокий порог приводит к тому, что в выборном органе не представлена значительная часть голосов.

Примеры порогов, принятых для выборов в нижние палаты

- Нидерланды: необходимо получить 0,67% голосов, поданных на национальном уровне.
- Израиль: получить 1% голосов, поданных на национальном уровне.
- Болгария: получить 4% голосов, поданных на национальном уровне.
- Лихтенштейн: получить 8% голосов, поданных на национальном уровне.
- Дания: получить 2% голосов, поданных на национальном уровне, или получить определенное число голосов в двух из трех географических зон страны.
- Германия, получить 5% голосов, поданных на национальном уровне, или получить три иных мандата.
- Швеция: получить 4% голосов, поданных на национальном уровне, или 12% голосов, поданных в базовом округе, от которого предоставляется место.

77. Премиями являются места, предоставляемые до самого распределения выборных мест победившего списка. В основном они используются на местных выборах. На региональных выборах во Франции список, который получил первое место в решающем туре, получает премию, равную одной четверти мест. На выборах в собрание Корсики в качестве премии выделяется три места. Помимо этого, список, победивший на муниципальных выборах в городах с населением более 3 500 жителей, получает половину мест. Отметим, что такие премии могут принимать и другие формы. например, закон от 1953 года Италии предусматривал, что соединенным спискам, получившим более 50% голосов, предоставляется 64,5% мест. Таким же образом, эти премии позволяют создать большинство для управления в выборных органах и, следовательно, избежать ряда переговоров с крайне миноритарными партиями.

2.3 Предоставление мест внутри списков

78. После того, как было проведено распределение мест между политическими партиями встает вопрос об их распределении внутри списков на выборах, где

действует пропорциональный принцип. Такое распределение может осуществляться самыми разными способами, но мы здесь в основном рассмотрим те методы, которые уже использовались.

a. Формы выражения мнения и распределение

79. Если взять самый простой случай, то есть фиксированные списки, то кандидаты избираются в том порядке, в котором они внесены в эти списки. В этом случае большая власть принадлежит политическим партиям, поскольку именно они определяют порядковый номер кандидатов. При предпочтительном голосовании, кумулятивном и голосовании с распределением предпочтений, наоборот, положение каждого кандидата в списке определяют избиратели, которые эти списки и составляют.

80. На практике голосование на основе предпочтений не всегда влияет на распределение мандатов внутри списков. Действительно, хотя избиратель может указать на свои предпочтения, учет их практически всегда обусловливается рядом условий. Так, например, в Бельгии в обеих палатах голоса избирателей, которые не высказали своих предпочтений при голосовании, автоматически засчитываются как голоса предпочтения в поддержку кандидатов, занимающих первую позицию в списках. После того, как получено достаточное количество голосов для того, чтобы объявить об избрании кандидата, занимающего первую строку в списке, голоса без предпочтений засчитываются как голоса в поддержку кандидата, занимающего второе положение, и т.д. На выборах Национального совета Австрии существует порог для учета голосов с предпочтениями. Этот порог устанавливается на уровне, равном количеству проголосовавших в базовом избирательном округе, разделенном на количество выделяемых мест. В результате такого ограничения де-факто списки приобретают фиксированный характер.

81. Уточним, что при строгом применении единый передаваемый голос, панашаж, свободные или незаполненные списки включают в саму свою структуру распределение мест внутри списков.

b. Представительные округа

82. Некоторые формы голосования предусматривают создание представительных округов. Речь идет о подразделениях избирательных округов, являющихся основой для выборов и в которых выдвигаются кандидаты. При распределении мест мандаты выделяются между разными списками на уровне базовых округов[421]. После проведения этих действий полученные каждым списком места распределяются между разными представительными округами, чаще всего пропорционально голосам, полученным в каждом из этих округов. Внутри самих округов кандидаты выбираются в том порядке, в каком они представлены в списках.

83. Представительные округа приводят к тому, что общее количество представителей в этих подразделениях заранее неизвестно. На самом деле это связано

[421] В настоящем случае их иногда называют «округа назначения».

с уровнем участия. Представительный округ получит тем больше мест, чем выше в нем будет уровень явки. Добавим, что представительные округа с наибольшим количеством населения пользуются преимуществом. Как правило, они получают больше мест, чем менее населенные округа в результате простого распределения полученных голосов на пропорциональной основе.

84. В настоящее время такую систему распределения на выборах в нижнюю палату применяют Нидерланды и Дания. В Германии на выборах в бундестаг избирательными округами являются федеральные земли. Недавно такие округа были созданы на региональных выборах во Франции (департаментские секции).

2.4 Несколько примеров, применявшихся в прошлом или существующих сейчас форм голосования

ЭСТОНИЯ

(Закон о выборах от 7 июня 1994 года, последняя поправка: декабрь 1994 г.[422])

Нижняя плата (однопалатная система):	Рийгикогу
Количество депутатских мест:	101 место
Округа:	11 многомандатных округов (от 8 до 11 депутатов на округ)
Руководящий принцип:	Пропорциональная система и пропорциональная система на основе компенсации
Распределение мест:	Тройное пропорциональное распределение мест с помощью коэффициента Хэра в каждом из 11 многомандатных округов. Остающиеся места («компенсационные мандаты») распределяются на национальном уровне между партиями и коалициями, получившими более 5% поданных голосов.

ФРАНЦИЯ

(Закон о выборах 1951 года, действовал на выборах 1951 и 1956 гг.)

Нижняя палата:	Национальное собрание Депутаты от территории метрополии Франции
Округа:	Каждый департамент образует округ, за исключением департаментов Буш-дю-Рон, Па-де-Кале, Роны, Сены, Сен-э-Уаз, Нижней Сены и Жиронды, разделенных на несколько округов.
Руководящий принцип:	Смешанный: использование мажоритарной системы для кандидатов и списков, получивших большинство, и распределение остающихся мест на пропорциональной основе.
Форма голосования:	Голосование по списку в одном туре с соединением списков и панашажем и голосованием с предпочтениями.

Подсчет голосов и распределение депутатских мест:

[422] Когда не уточняется, закон о выборах является в настоящее время действующим.

– соединение списков разрешается в рамках округа между списками партий и национальных объединений или же между списками, состоящими исключительно из кандидатов, принадлежащих партиям или национальным объединениям, при условии согласия с соединением списков со стороны всех соединяемых кандидатов;

– список или группа соединенных списков, получающих абсолютное большинство, получают все места. Распределение мест между соединенными списками проводится в соответствии с правилом наибольшей средней и с учетом предпочтительного голосования и панашажа. Если ни один список не отвечает этим условиям, то места распределяются на пропорциональной основе в соответствии с правилом наибольшего среднего (самые большие остатки в департаменте Сены и Сен-э-Уаз). Распределение внутри списков осуществляется на основании наибольшего среднего. Ни одно место не предоставляется спискам, которые получили менее 5% поданных голосов.

ФРАНЦИЯ

(Закон о выборах 1985 года)

Выборы:	Муниципальные выборы
Избирательные округа:	Коммуны более 3 500 жителей (за исключением Парижа, Лиона, Марселя)
Руководящий принцип:	Смешанный с ориентацией на мажоритарный
Форма голосования:	Выборы в два тура. Фиксированные списки. Во втором туре могут участвовать только списки, получившие 10% поданных голосов. Слияние разрешается между списками, получившими 5% поданных голосов, или списками, которые могут выйти на второй тур
Распределение мест:	Премия, равная половине мест для списка, победившего в решающем туре. Остальные места распределяются на пропорциональной основе между списками, получившими 5% поданных голосов, в том числе за победивший список.

ГЕРМАНИЯ

(Закон о выборах 1993 года)

Нижняя палата:	Бундестаг
Количество мест:	656 депутатов (500 с 2002 года)
Избирательные округа:	328 округов + 1 подразделенный национальный округ (земли)
Форма голосования:	Каждый избиратель располагает двумя голосами: – один голос для одномандатного голосования в один тур – один голос для списка, участвующего в пропорциональном распределении

Распределение депутатских мест:	- 328 депутатов, выбираемых по одномандатной системе в один тур с помощью первого голоса; – 328 мест, распределяемых на пропорциональной основе на национальном уровне. Для того, чтобы участвовать в распределении мест, список должен получить 5% поданных голосов или 3 места на выборах по одномандатной системе. Кворум не применяется к партиям, представляющим национальные меньшинства. Места распределяются между землями пропорционально голосам, полученным в этих землях. Места, полученные благодаря первому голосу, вычитаются из этих мест. Если партия получает больше мест на выборах по одномандатной системе, чем это ей предоставляется на пропорциональной основе, то ее места сохраняются.

ИРЛАНДИЯ

(Закон о выборах от 5 ноября 1992 года, последняя поправка: март 1998 г.)

Нижняя палата:	Дэйл Эйрэан – палата представителей
Количество мест:	166 мест
Избирательные округа:	42 многомандатных округа (от 3 до 5 мест)
Руководящий принцип:	Пропорциональная система
Форма голосования:	Единый передаваемый голос
Распределение мест:	Включено в единый передаваемый голос

ИТАЛИЯ

(Закон о выборах от 6 февраля 1948 года, последняя поправка: августа 1993 г.)

Верхняя палата:	Сенат Республики
Количество мест:	315 мест
Избирательные округа:	- 232 одномандатных округа – 20 многомандатных округов
Руководящий принцип:	Смешанная система, сочетающая одномандатное голосование и пропорциональную систему на основе компенсации
Форма голосования:	– простое мажоритарное голосование в 232 одномандатных округах – распределение остальных 83 мест на пропорциональной основе с учетом результатов в регионах и на основании метода д’Хондта. Речь идет о «компенсирующих» местах, следовательно, до распределения на пропорциональной основе места, выделяемые избранным кандидатам, вычитаются из общего количества голосов из списка, в котором они состоят.
Распределение мест:	Включено в единый передаваемый голос

ИТАЛИЯ

(Закон о выборах от 6 февраля 1948 года, последняя поправка: 4 августа 1993 г.)

Нижняя палата:	Палата депутатов
Количество мест:	630 мест
Избирательные округа:	475 одномандатных коллегий 150 мест на пропорциональной основе в 26 округах
Руководящий принцип:	Смешанная система, сочетающая одномандатное голосование и пропорциональную систему на основе компенсации
Форма голосования:	Каждый избиратель имеет два голоса
Распределение мест:	-мажоритарное голосование в одномандатных коллегиях, при этом кандидаты связаны со списками – списки должны оплачивать «сбор» (scorporo) за каждого выбранного кандидата в мажоритарной квоте. Распределение происходит на уровне территории на основе общей суммы, полученной в округе. На первом этапе участвуют только те списки, которые получили 4% поданных голосов. Распределение 155 мест между списками осуществляется по методу полных коэффициентов и наибольшего остатка. Распределение на уровне списка должно отвечать двум условиям. Во-первых, каждый список получает депутатов в тех округах, где эти списки получили пропорционально самое большое количество голосов. Кроме того, общее количество депутатов, выбранных в округе (от всех списков), не должно превышать количества мест, выделяемых данному округу на основе голосования по пропорциональной системе.

ЯПОНИЯ

(Закон о выборах от 1 января 1900 года, последняя поправка: май 1998 г.)

Верхняя палата:	Сангиин
Избирательные округа:	– 47 многомандатных, столичных или префекторальных округов – национальный округ для остающихся мест
Руководящий принцип:	Смешанный: применяется мажоритарная система для заранее определенного количества места и пропорциональная для других
Форма голосования:	– 146 депутатов на основании простого большинства в географических округах. Кандидаты, которые получили количество голосов равное или большее одной шестой избирательного коэффициента (общее количество голосов, разделенного на количество мест на округ) объявляются избранными в порядке возрастания количества полученных голосов – 96 депутатов на национальном уровне на выборах по пропорциональному принципу по спискам в соответствии с методом д’Хондта.

ЛИТВА

(Закон о выборах от 9 июля 1992 года, последняя поправка: апрель 2003 г.)

Палата (однопалатная система):	Сейм
Количество депутатских мест:	41 место
Избирательные округа:	– 71 одномандатный округ – 1 многомандатный округ (70 мест)
Руководящий принцип:	Смешанный: применяется параллельно мажоритарная система (по одномандатным округам) и пропорциональная (по многомандатныму округу).
Распределение мест:	- Мажоритарное голосование в 71 одномандатном округе. Кандидат объявляется выбранным, когда он получил большинство поданных голосов. Для того, чтобы выборы были признаны действительными, требуется явка на уровне 40%. – Пропорциональное голосование в рамках национального многомандатного округа. Для того, чтобы участвовать в распределении мест, нужно получить более 5% голосов. Для совместных списков – 7%. Однако, если списки, получившие более 5% голосов, в целом составляют менее 60% поданных голосов на выборах, то могут быть выбраны и списки, которые до этого момента не участвовали в распределении. Они «вылавливаются» один за другим, пока списки, участвующие в распределении мест, не составят по крайней мере 60% поданных голосов. Распределение мест осуществляется при помощи коэффициента Хэра. Оставшиеся места после первого распределения выделяются по принципу наибольшего остатка. Для признания выборов действительными требуется участие на уровне 25%.

ЛЮКСЕМБУРГ

(Закон о выборах от 31 июля 1924 года, последняя поправка: февраль 2003 г.)

Палата (однопалатная система):	Палата депутатов
Количество депутатских мест:	60 мест
Избирательные округа:	4 избирательных округа: юг (23 депутата), центр (21 депутат), север (9 депутатов) и восток (7 депутатов)
Руководящий принцип:	Пропорциональная система
Форма голосования:	Предпочтительное голосование и панашаж
Распределение мест:	Метод Хагенбаха-Бишофа Остающиеся места по принципу наибольшей средней

МАЛЬТА

(Закон о выборах от 27 сентября 1991 года, последняя поправка в 2002 г.)

Палата (однопалатная система):	Палата депутатов
Количество депутатских мест:	65 мест
Избирательные округа:	13 многомандатных округов (5 мест на округ)
Распределение мест:	Применение принципа единого передаваемого голоса, используемый коэффициент – Хагенбаха-Бишофа. Если одна из партий получает большинство первых предпочтений, то она получает дополнительные места в виде премии «для обеспечения ей большинства в палате.

НИДЕРЛАНДЫ

(Закон о выборах от 28 сентября 1989 года)

Нижняя палата:	Палата Генеральных Штатов
Количество депутатских мест:	150 мест
Избирательные округа:	18 представительных округов
Руководящий принцип:	Пропорциональная система
Форма голосования:	Предпочтительное голосование
Распределение мест:	Места распределяются на национальном уровне по методу д'Хондта. Для участия в распределении существует порог в 0,67% голосов, поданных на национальном уровне.

НОРВЕГИЯ

(Закон о выборах от 7 сентября 1984 года)

Палата:	Однопалатная система (стортинг)
Избирательные округа:	19 многомандатных избирательных округов (от 4 до 15 депутатов) соответствующих 19 провинциям
Руководящий принцип:	Пропорциональная система
Форма голосования:	По спискам
Распределение мест:	Измененный метод Сэнт-Лаге

ПОЛЬША

(Закон о выборах от 12 апреля 2001 года)

Нижняя палата:	Сейм
Количество депутатских мест:	460 мест
Избирательные округа:	41 многомандатный территориальный округ (от 7 до 19 мест от округа)
Руководящий принцип:	Пропорциональная система
Распределение мест:	– 391 депутат избираются по местным спискам в многомандатных округах. Распределение мест между партиями осуществляется по методу д'Хондта, причем места предоставляются кандидатам, набравшим в индивидуальном порядке наибольшее количество голосов. Для участия в распределении мест партия должна получить 5% голосов на национальном уровне, а коалиция – 8%. Эти кворумы не применяются к спискам национальных меньшинств. – 69 депутатов избираются по национальным спискам. Распределение мест между списками осуществляется по методу д'Хондта, причем места затем распределяются в порядке, закрепленном внутри списков. Распределение мест осуществляется партиями и коалициями, получившими 7% поданных голосов на национальном уровне.

ИСПАНИЯ

(Закон о выборах 1985 года, последняя поправка в марте 1995 г.)

Нижняя палата:	Конгресс депутатов
Избирательные округа:	- 50 многомандатных округов (2 места как минимум на провинцию, остальное распределяется в зависимости от количества населения), что соответствует провинциям, выбирающим по два депутата. – 2 одномандатных округа (северо-африканские анклавы Сейта и Мелила)
Руководящий принцип:	Пропорциональная система, за исключением округов Сейта и Мелила, где применяется мажоритарный принцип. Тем не менее, небольшое количество мест на избирательный округ не позволяет обеспечить должную эффективность руководящему принципу. Форма голосования на самом деле приближается к мажоритарной системе.
Форма голосования:	Фиксированные списки (или единственный кандидат в зависимости от округа)

Распределение мест:	- Многомандатные избирательные округа: голосование по фиксированным спискам при пропорциональном распределении мест по методу д'Хондта; каждый избиратель выбирает список среди тех, которые ему предложены в округе (провинции) – Одномандатные округа: голосование по простой мажоритарной системе.

ШВЕЦИЯ

(Закон о выборах от 1 июня 1997 года)

Палата:	Однопалатная система (Риксдаг)
Избирательные округа:	– 29 многомандатных избирательных округов (от 2 до 34 мест) на 310 членов – 1 дополнительный многомандатный округ на 39 компенсирующих мест
Руководящий принцип:	Смешанный: система на основе компенсации
Форма голосования:	Голосование по спискам с предпочтительным голосом
Распределение мест:	– Пропорциональное распределение по методу Сэнт-Лаге, измененное в 29 многомандатных округах. Для получения места, партия должна получить либо по крайней мере 4% поданных голосов на национальном уровне, либо 12% голосов в базовом округе. – 39 оставшихся мест («компенсирующих») распределяются на основании полного пропорционального метода с учетом полученных на национальном уровне голосов. При этом места распределяются между округами. Из этого распределения мест исключаются партии, получившие места лишь на основании правила 12% голосов, поданных в базовом округе. Минимальный требуемый уровень для избрания на основе предпочтительного голосования составляет 8% от общих поданных голосов в поддержку партии кандидата в соответствующем округе.

УКРАИНА

(Закон о выборах от 22 октября 1997 года)

Палата (однопалатная система):	Верховная рада
Количество депутатских мест:	450 мест
Избирательные округа:	– 225 одномандатных округов – 1 национальный округ с голосование по пропорциональной системе (225 мест)

Руководящий принцип:	Смешанный: параллельное использование мажоритарного и пропорционального голосования
Форма голосования:	Фиксированные списки для выборов по пропорциональной системе
Распределение мест:	– Мажоритарное голосование в один тур в 225 одномандатных округах – Пропорциональное голосование списком по 225 другим местам. Доступ к распределению мест ограничен партиями, которые превысили порог в 4% поданных голосов.

3. «Отзыв»

85. «Отзыв» является «процедурой полупрямой демократии», на основании которой лицо, занимающее публичную должность, которое перестало удовлетворять своих избирателей, может быть отправлено в отставку»[423]. Таким образом, речь идет о процедуре, близкой к императивному мандату. «Отзыв» может касаться как отдельного депутата, так и всего выборного органа, поскольку в некоторых швейцарских кантонах может быть отправлен в отставку весь кантональный совет *(Abberufungsrecht)*.

86. Как правило, отзыв может быть связан с двумя причинами: первая состоит в регулировании деятельности институтов власти. Так, например, с целью ограничения использования права на роспуск со стороны президента литовская конституция 1991 года разрешает сейму принимать решения о проведении досрочных президентских выборов. Однако это решение должно быть принято тремя пятыми в течение 30 дней, которые следуют после первого заседания парламента. Вторая причина состоит в необходимости обеспечить избирателям инструмент контроля в отношении своих депутатов. В некоторых штатах США именно с этой целью и был предусмотрен отзыв. Он осуществляется в форме петиции, которая, когда она подписана достаточным числом избирателей, позволяет им либо сохранить данное лицо на месте депутата, либо избрать нового кандидата.[424]. Когда количество подписей недостаточно, то выборное лицо остается на своем месте[425]. Отметим, что в наши дни такая процедура носит исключительный характер. Частое проведение выборов обеспечивает на самом деле более высокий уровень контроля в отношении выборных лиц, чем данная процедура, применяемая весьма редко.

---

[423] BIDÉGARAY, Christian, article « Recall » pour P. Perrineau, D. Reynié, Dictionnaire du vote, PUF, 2001, p. 787-788.

[424] Самым последним примером является избрание на пост губернатора Калифорнии А.Шварценеггера после процедуры отзыва губернатора Грей Дэвиса (2002 г.). Для организации новых общих консультаций необходимо собрать 12% избирателей, голосовавших на предыдущих выборах.

[425] Процедура отзыва была начата в отношении сенатора Маккарти, но не была доведена до конца в результате признания недействительными некоторых подписей (2003 г.).

ЧАСТЬ 2 – Критерии и вопросы, связанные с выбором формы голосования

87. После того, как в Части 1 было рассмотрено невероятное многообразие систем выборов, которые представлены законодателям, как не признаться в определенном скептицизме или, по крайней мере, неизбежном релятивизме? Единственное, что очевидно вытекает из этого обзора, состоит в том, что нет никаких доказательств, которые позволили бы без сомнений определиться в отношении выбора той или иной системы голосования. А говоря точнее, ни одна из форм выборов не может быть сама по себе самой лучшей или самой худшей, ни даже хорошей или плохой. Для того чтобы оценить ее качества, нужно точно знать, а что же от нее ожидается – *прежде всего,* что ожидается – для того, чтобы потом сделать вывод о том, насколько эта система выполняет те требования, самые разные, а иногда и противоречивые, которые предъявляются к избирательной системе в рамках политической системы демократии. Именно исходя из такого функционального подхода, мы и рассматриваем критерии и вопросы, связанные с выбором формы голосования. Мы последовательно рассмотрим три основные задачи формы голосования, три модели, которые существуют для реализации этих задач в западных демократических странах, преимущества и недостатки смешанных систем, а также некоторые особые проблемы, существующие в новых демократических странах.

1. Три основные функции формы голосования

88. Если выделить самое главное, то перед системой голосования ставятся три задачи: представительство, отбор и инвеститура.

1.1 Представительство

89. Представительство является самой очевидной задачей. Не поэтому ли сама система называется представительной? Но это является одновременно и сложным, и важным фактором, поскольку за этим стоят основополагающие и противоречивые задачи.

a. Самое обычное противоречие, и при этом самое, вероятно, изученное, состоит в противопоставлении представительства-мандата, ограничивающего роль лица, которое будет представлено лишь назначением своего уполномоченного, с одной стороны, а с другой стороны – *представительства – отражения*, что требует, помимо этого, от уполномоченного как можно ближе следовать воле представляемого лица, для того чтобы суверенитет этого последнего лица не был слишком изменен и тем более не искажен или в значительной степени отчужден через механизм представительства. Сторонники понятия электората – функции, опираясь на право и философию, придерживаются первой концепции, в то время как сторонники электората – права, в большей степени учитывая социологию, поддерживают второй подход.

Но это противоречие не исчерпывает всей сложности задачи представительства. На самом деле, что нужно представлять на выборах? Здесь можно дать, по крайней мере, три ответа.

b. Первый касается представительства общественного мнения, то есть тех течений и сил, которые его воплощают. Известно, что если представительство свести к этому, то это порождает многочисленные проблемы. Нужно ли представлять все течения, включая и те, которые находятся в явном меньшинстве? Следует ли содействовать существующим течениям в ущерб нарождающимся партиям или благоприятствовать новым течениям, для того чтобы облегчить адаптацию политической палитры к новым проблемам? Следует ли поощрять дух компромисса, делая возможным создание коалиций на основе механизмов, таких как второй тур или соединение списков? Большинство ответов на каждый из этих вопросов определяет выбор формы голосования или какой-то одной или нескольких систем выборов.

c. Второе значение представительства касается представительства территории. И здесь существует широкий набор вариантов. Первый вариант касается самого наличия такого представительства: следует ли ограничиваться общим представительством всех избирателей – как это существует в ряде демократических стран с небольшим населением, но также и в более крупных государствах в отношении некоторых выборов (европейские выборы во Франции до недавней реформы) – или распределить представительство на уровне внутринациональных образований? Второй выбор касается природы этих образований: следует ли разделять территорию на избирательные округа для выборов или следовать административному делению? Третий вариант касается демографического и иногда пространственного измерения выделенных образований: следует ли создавать достаточно большие округа, для того чтобы обеспечить определенное разнообразие избирательного корпуса, или меньшие округа, для того чтобы гарантировать единообразие?

d. Это соображение является переходным к третьему типу представительства, которое касается представительства конкретных категорий избирательного корпуса. Некоторые из этих категорий могут быть представлены через территориальное представительство, если границы их проживания совпадают с одним или несколькими избирательными округами. Это может касаться этнокультурных категорий, которые часто называют в многокультурных государствах национальными меньшинствами. Но другие категории, в силу своего характера или большей степени рассеивания, не совпадают с территориями. Следует ли предусмотреть в форме голосования особое представительство и в какой форме? Некоторые системы используют квоты, иногда сопровождаемые финансовыми штрафами в случае несоблюдения этих правила, как, например, во Франции для обеспечения баланса между мужчинами и женщинами на выборах. Это очень интересный пример, поскольку он свидетельствует о явном разрыве с традиционно абстрактной и формально эгалитарной концепцией гражданства на французский манер. Согласно этой традиции, гражданин (и, следовательно, избиратель) является разумным

существом, который ставит общий интерес выше, чем особые интересы гендерного характера (так по-новому называется пол), своего возраста, профессии, этническо-культурного происхождения или веры. Предпринимая компенсирующие действия в поддержку равных юридически, но фактически находящихся в неблагоприятном положении категорий по сравнению с категориями доминирующими, выборная система играет новую задачу. Она больше не ограничивается распределением мест в зависимости от количества голосов, но стремится определять изменения в социальных отношениях и становится эффективным инструментом перераспределения политической власти между разными категориями избирательного корпуса.

1.2 Отбор

90. Хотя это и меньше упоминается, когда рассматриваются разные формы голосования, отбор руководящего персонала имеет столь же большое значение, как и представительство. Обе задачи сочетаются, впрочем, когда речь идет о представительстве конкретных категорий, что является одной из форм «предварительного отбора» выборных лиц.

91. В основном вопросы демократического отбора руководящего звена через выборы можно рассматривать в трех измерениях: независимость кандидатов – и, следовательно, будущих выборных лиц – по отношению к политическому аппарату, а также социальное равенство при отборе и обновлении правящих элит.

a. *Большая или меньшая зависимость кандидатов и выборных лиц от партийных аппаратов* напрямую зависит от формы голосования. в этом смысле метод голосования имеет два рычага. Первый рычаг – одномандатный или многомандатный характер кандидатур. При одномандатной системе, когда на первый план выходят отдельные личности, более благоприятна ситуация для тех, кто обладает большим «личным капиталом». Качества претендента, учитывающие его характер, таланты, образование или опыт, столь же важны, как и его партийная принадлежность, независимо от того, является ли он кандидатом или будет избран. Своей победе на выборах он обязан прежде всего самому себе. Ситуация иная при многомандатном голосовании, где важно, прежде всего, войти в список кандидатов. Однако это зависит почти всегда от желания местных и/или национальных органов партии. И чем больше человек стремится занять благоприятную позицию в этом списке, тем выше его зависимость от этих органов.

Второй рычаг состоит в мажоритарной или пропорциональной форме выборов. Ведь зависимость выборных лиц от партий больше всего проявляется при пропорциональном представительстве. В этом случае, как, собственно, и в большинстве других вариантов, лицо, возглавляющее список, или два-три кандидата во главе крупных партий имеют все шансы быть выбранными по большому избирательному округу, так как конкуренция начинается лишь с третьего или четвертого депутатского места. В этом случае сам факт того, что партия ставит кандидата на определенное место, означает победу на выборах. На самом деле

депутата лицо избирает партия, а не избиратель. Поэтому как такой депутат не будет благодарен тому, кто сделал его королем?

b. Проблема *большего или меньшего социального равенства при отборе выборных элит* меньше зависит от избранной формы голосования, хотя можно обоснованно сказать, что одномандатное голосование благоприятно для обладателей культурного и социального капитала, тогда как выбор по спискам благоприятен для доступа кандидатов из менее обеспеченных слоев. Такой доступ еще более благоприятен благодаря процедурам «компенсирующих действий», как это показано выше (см. 1.1.). Наилучшим образом социальная справедливость при подборе кандидатур на выборах обеспечивается дополнительными положениями системы выборов и представительной системы. Можно привести в качестве примера государственное финансирование избирательных кампаний, а также оплату работы в качестве выборного лица, с одной стороны, и положения, способствующие профессиональной реинтеграции выборных лиц после окончания срока их полномочий, с другой. В этом смысле те, кто занят в общественном секторе, имеют часто гарантии того, что они возвратятся на свою должность после окончания срока полномочий, поэтому они в более благоприятном положении, чем их коллеги из частного сектора.

c. *Большее или меньшее обновление выборных лиц* является еще одной важной чертой отбора. Это зависит в первую очередь от конституционных положений, связанных с выборными органами (продолжительность мандата, ограничение или отсутствие ограничения в количестве сроков, возможность сочетания депутатских полномочий на местном и национальном уровне, и т.д.). Но здесь играют роль и положения, определяющие возможность выдвижения кандидатуры: минимальный возраст для выдвижения кандидатуры, возможность участия в выборах иностранных жителей (например, граждан других государств – членов Европейского Союза) или положения о равенстве между мужчинами и женщинами, о чем говорилось выше. Эти последние положения, принятые при пересмотре конституции во Франции в 1999 году, потенциально могут сыграть наибольшую роль при обновлении выборных элит. Потенциально, скорее, чем на практике, потому что партии – или люди, их возглавляющие – пользуются значительными сложностями, связанными с одномандатным принципом, для того, чтобы задержать применение этих положений, пусть и ценой выплаты предусмотренных законом штрафов.

1.3 Инвеститура

92. Выборы – это не только официальный и полный опрос партийных предпочтений избирателей или отбор руководящего состава, но и инвеститура, более или меняя прямая, партий или коалиций партий, которые будут править страной до следующего обновления (или до первого кризиса). Такая задача имеет первоочередное значение в парламентских режимах и в полупрезидентских режимах по типу Франции, как это было продемонстрировано опытом «сосуществования», и это играет весьма важную роль при президентском режиме, поскольку по сути

своей выбор президента и есть такая инвеститура, но когда важнейшая роль законодательной власти в политическом процессе придает определенный характер инвеституры или недоверия на законодательных выборах, особенно когда эти выборы проходит как «промежуточные» выборы между двумя президентскими выборами в США.

a. Такая функция выборов, естественно наиболее сильно и глубоко чувствуется *в странах с мажоритарной системой выборов* особенно в ее абсолютной форме – мажоритарные выборы в один тур, поскольку это, как известно, содействует развитию функциональной двухпартийной системы, когда сталкиваются две организации мажоритарного характера, которые, соответственно, на основе альтернативы осуществляют роль правительства или оппозиции (то есть официальной оппозиции, которая затем сама придет к власти). В таких демократических странах избиратели напрямую и совершенно очевидно держат в руках, когда они голосуют, возможность самим выбрать правительство своей страны. Поэтому о таких странах можно сказать как о странах «правящей демократии».

b. Иначе дело обстоит с *демократическими странами, избирательная культура которых основана на пропорциональной системе*, если в это не вмешиваются какие-либо социологические явления (исключительная четкость социальных границ, более значимых, чем религиозные и культурные границы) или исторических (память о проблемах, связанных с отсутствием правящего большинства). Логика пропорциональной системы состоит, естественно, в том, чтобы уделять больше внимания функции представительства, чем функции инвеституры. И чем больше соблюдается эта логика (многомандатные округа, правило наибольшей средней, отсутствие порога, отсутствие второго тура или мажоритарной коррекции), тем больше выборы превращаются в простую перепись всех существующих тенденций. Чистое пропорциональное представительство способствует многопартийности и ревностной независимости партий. Это лишает избирателя прямого вмешательства в формирование правительства, что всегда связано с торговлей между партиями, представленными в парламенте, чаще всего после, а не до выборов. Отсюда название «управляемая демократия», которым обозначают такого типа режимы, где решающий выбор правительственного большинства монополизирован политическим классом, что лишает суверенный народ возможности в полной мере осуществлять свой суверенитет: «Демократия без народа», так называлась книга Мориса Дюверже, посвященная французской политической традиции парламентской республики до 1958 года.

c. Впрочем, пример Франции показывает, что *проблема здесь не только в пропорциональном представительстве*. Вероятно, такая форма голосования может быть создана для того, чтобы ответить на ожесточенную критику, с которой обрушиваются на мажоритарные выборы маленькие или средние партии, исключенные из дележки депутатских мандатов, и самые малые из которых с трудом даже выживают как независимая третья сила. Но это может «регистрировать серьезное политическое расхождение, которое мажоритарное голосование – особенно в наименее эффективной форме выборов в один тур – не может преодолеть силу

культурных факторов или исторических причин, связанных с сохраняющимся противостоянием (войны, революция, экономический кризис и т.д.). Так было во Франции в период между двумя войнами, когда постоянные революционные течения рабочего класса, разбуженного революцией в Советском Союзе, создало на левом фланге неустранимый раскол между коммунистами и социалистами, а продолжающийся раскол между консервативными католиками и антиклерикальными радикалами помешал группирования правых сил, пока не возникло фашиствующее экстремистское движение. В этом социально-политическом контексте форма мажоритарного голосования в два тура рассматривалась, прежде всего, по результатам *первого тура*, который позволял каждой политической семье пересчитать своих избирателей – а не по результатам тура второго, который «функционально» стирал различия между двумя основными тенденциями, выводя на первый план раскол между правыми и левыми силами, но все это рассыпалось в Национальном собрании, когда речь заходила о самых серьезных проблемах страны. Отсутствие интереса ко второму туру, хотя и понятное, было таким, что его результаты практически никогда не приводятся до 70х годах в исторических трудах или в политических публикациях, посвященных той эпохе. В такой степени, что даже такой специалист, как Морис Дюверже заявлял, что он изучает «неравенство в представительстве» при Третьей республике, говоря о распределении мест во время второго тура, по сравнению с голосами на первом, при этом совершенно не интересуясь таким вопросом, как перераспределение голосов между двумя турами, так как это вообще не вызывало у него вопросов.

93. Эти последние соображения свидетельствуют о всей сложности функционального толкования форм голосования. В действительности, каждому крупному этапу в демократическом развитии соответствует «идеально-типичная» система выборов, которая особо воплощает все три функции, которые мы только что изложили. Это особое сочетание может быть проанализировано во всех трех последовательных формах, как это существовало на протяжении прошедших полутора веков.

2. Три исторические модели функциональности избирательных систем

94. Если попытаться охарактеризовать основные черты развития выборной демократии, то можно выделить три основных этапа, отвечающих социально-политическим моделям системы выборов: элитарную модель, модель массовых организаций и модель потребительского индивидуализма.

2.1 Элитарная модель

95. а. Эта модель соответствует периоду обучения всеобщим выборам. Три основные функции системы выборов осуществлялись таким образом, что их можно было бы назвать преддемократическими. Речь идет о представительстве, отборе или инвеституре, при этом все это отмечено моральной, культурной, социальной и политической властью элит по отношению к большой массе избирателей, которая получила доступ к голосованию.

Логика представительства в эту эпоху построена на принципе клиентелизма. Руководители, представляющие разные мнения и стремящиеся получить голоса избирателей, обращаются к своим прямым клиентам, то есть к той группе населения, которая их напрямую знает и естественно доверяет им в том, чтобы они защищали их материальные и духовные интересы, так как они это сделают лучше, чем сами избиратели. Население разделено по принципу родственных связей каждого с клиентами того или иного нотабля.

b. *Логика отбора строится по принципу от обратного.* Избиратель в меньшей степени выбирает своего депутата, чем сам депутат объединяет своих потенциальных избирателей. Нотабли заранее выбираются в одном или другом лагере и становятся кандидатами только потому, что у них есть все материальные и моральные признаки нотаблей. Это само собой разумеется в лагере консерваторов, которые защищают «естественное право» традиционных руководящих классов управлять, но обнаруживается также и в либеральном лагере в форме, которую Морис Агюлон назвал «демократическим патронажем», то есть политической активностью новых руководящих слоев, которые чувствуют себя наделенными обязанностью говорить от имени народа для защиты его неосознанных интересов.

c. *Логика инвеституры является логикой «карт-бланша».* Каждый из мобилизованных конкурирующими между собой нотаблями клиентов делегирует этим нотаблям свои полномочия – при этом не представляя себе личного участия – для проведения в парламенте и даже в правительстве политики, которая представляется им наилучшей и поэтому и не может быть иной.

d. *Самой функциональной системой выборов для такой модели является одномандатное мажоритарное голосование в один тур.* Мажоритарное в один тур потому, что это легче понять и принять в обществе, построенном на неравенстве, с низким уровнем образования, а одномандатное потому, что это лучше всего соответствует логике нотаблей в этой модели.

2.2 Модель массовой демократии

96. Эта модель соответствует политическому потенциалу всеобщих выборов на основе массовых организаций, призванных мобилизовать избирателей. Модель создается на этапе зарождения и развития профсоюзов рабочих и служащих, а также массовых партий, которые с ними связаны, и постепенно распространяется путем подражательства на все структурированное политическое поле с социально-экономическими конфликтами индустриального общества. Для того чтобы перейти от первой ко второй модели следует выполнить три условия. Первое состоит в том, чтобы избиратели были своего рода хозяевами собственных голосов и могли поддержать партию, при этом преодолев логику кланов и клиентелизма: можно сказать, что избиратели достигают порога индивидуализации. Предшествующая модель была вертикальной, эта же – горизонтальная. Люди объединяются, потому что у них есть схожие черты, а не потому что они зависят от одного хозяина. Второе условие состоит в том, чтобы избиратели поддерживали свою партию по принципу идеологической близости, а не краткосрочных

личных интересов. Здесь можно говорить о пороге политизации. Третье условие состоит в том, что избиратели из всех округов голосуют, следуя более или менее одинаковой социально-политической логике, а не в силу различий между регионами. Можно в этом случае говорить о пороге объединения в нацию.

a. *В этой системе логика представительства является социально-культурной*. Партии создаются с учетом основных социальных водоразделов (в основном различий между самозанятыми и лицами, работающими на зарплату) или культурного характера, в основном вокруг религиозных убеждений (либо между католиками и людьми светских убеждений, либо между разными христианскими вероисповеданиями). Они обращаются к социальным группам, часто консолидированным в ассоциативных или профсоюзных движениях, и желают, чтобы они и были представлены в этой форме в выборных органах.

b. *Логика отбора строится по партийному признаку*. Это связано в основном с партийными активистами. Кандидатура, затем кандидатура на выборах – вот этапы в жизни активиста. Избиратели утверждают такой отбор, поскольку он выдвигает тех, кого они считают наиболее представительными в своей среде, и, как они представляют, самых лучших из них.

c. *Логика инвеституры не присутствует напрямую в сознании избирателей*. Или же в форме великих мифов, как подготовка пролетарской революции, с одной стороны, или для восстановления естественного порядка в обществе, с другой. В более краткосрочном плане важно объединяться против зачинщиков беспорядков, либо для противодействия одностороннему подрыву подразумевающегося социально-политического пакта. Поэтому логика «фронт против фронта», которую зачастую в 30е годы защищали обе стороны, скорее напоминает войну окопную, чем маневренную. Речь идет больше о том, чтобы мешать, а не утверждать.

d. *Самой функциональной системой выборов для этой модели является, разумеется, голосование списком с пропорциональным представительством*. Но это может сочетаться и с голосованием по мажоритарному списку, если каждый лагерь проявляется федеративные качества и если таким образом можно укрепить коалиционные правительства, преодолев обычные компромиссы «блокированного общества».

2.3 Модель потребительского индивидуализма

97. Эта модель, которая все больше заменяет предыдущую в передовых демократических странах, наименее развита и наименее распространена на настоящий момент. Но ее самые заметные черты уже вырисовываются в большинстве западных стран, которые имеют одинаковый опыт процветания, мира, открытости в международном плане и либерализации нравов в течение последних десятилетий. Эти изменения в условиях жизни содействовали расцвету культуры, которую Рон Инглехарт назвал постматериалистической и составные элементы которой он описал, отметив их влияние на позиции и политическое поведение избирателей.

a. *Логика представительства* явно преодолела принципы клиентелизма и принадлежности к социально-культурной категории. Она приближается к рыночной логике. Избиратель выбирает, в рамках политического выбора из присутствующих партий и кандидатов, тех, кто лучше всего или не так уж плохо отвечают его сиюминутным потребностям. Эти потребности располагаются в иерархическом порядке в соответствии с теми проблемами, которые видит избиратель (безопасность, занятость, защита окружающей среды, либерализация нравов, налогообложение, глобализация). Система, таким образом, не представляет теперь уже одну социальную группу, а совокупность индивидуальных приоритетов, ориентированных на различные направления общественной политики.

b. *Логика отбора* является прежде всего политической: избиратели выбирают тех, кто представляется им как лучше всего понимающий их основные запросы и кто может им дать на них ответы или, иначе говоря, «политические предприятия», больше всего отвечающие «тендеру», в который ныне превратились выборы для избирательного корпуса.

c. *Логика инвеституры* очевидна: речь идет о контракте между «потребителем» публичной политики и «предпринимателем», который берется решить его проблемы. Но контракт этот носит неустойчивый характер. Речь идет о контракте с ограниченным сроком действия для реализации приоритетной задачи. Таким образом, санкции по крайней мере одинаково проглядываются как в голосовании, так и в инвеституре. Потребитель может попробовать новый продукт, но он его отбрасывает без зазрения совести, если он им полностью не удовлетворен. Поведение избирателей было столь стабильно в прошлом, что его зачастую сравнивали с геологией. Оно столь изменчиво сейчас, что появляется желание сравнить его с непредсказуемой метеорологией.

d. *Наиболее функциональной формой голосования в данной модели является, разумеется, мажоритарное голосование*, которое инвестирует и предусматривает четкие санкции, благоприятствуя смене власти. Но подобная система может иметь и недостаток, поскольку в ней уделяется не так много места новым течениям, которые могут ответить на новые запросы. Поэтому расцветает новая культура предложений или попыток применения *смешанных систем*, где доминирует мажоритарный принцип для смены власти, но при этом есть и пропорциональные коррективы для обновления.

98. Таблица, помещенная в конце данного доклада, резюмирует основные характеристики трех изложенных выше моделей. Не будем забывать, что это – «идеально-типичные» модели. Их историческое выражение часто бывает более сложным, а развитие менее определенным. Ведь модели эти были изложены как следующие одна за другой, в то время как на самом деле они частично конкурируют, а иногда и переплетаются. Элитарная модель демократии по принципу «сверху вниз», основанная на клиентелизме, еще полностью не исчезла, и кое-где наблюдаются ее остаточные явления, и, более того, эпизодически она вновь проявляется в поведении современных избирателей. Это еще чаще бывает в отношении основной модели, доминировавшей в XX веке, а именно, массовой

демократии. Достаточно социального движения, руководимого активными меньшинствами и управляемого на уличных демонстрациях, чтобы общественное мнение, которое приветствовало шаги по урегулированию серьезной проблемы, спряталось за тех, кто представляет соответствующие категории населения. Это ранее называлось серьезными переменными поведения избирателей (объективный социальный класс, субъективный социальный класс и, в частности, религиозная принадлежность), что сегодня уже проявляется не так очевидно, но остатки еще чувствуются и по-прежнему происходят порывы, которые на время прерывают убедительные речи властителей умов. Все дело в том, что голосование никогда не было и, вероятно, никогда не будет линейным, как и любое человеческое поведение. Именно это подтверждает тот интерес к смешанным системам, который испытывают многие участники процессов и наблюдатели.

3. Преимущества и трудности, связанные со смешанными системами

99. Реформаторы все больше рассматривают смешанные системы как панацею. Отчасти, поскольку они восприняли многофункциональность избирательных систем, что приводит к противоречивым подходам.

3.1 Поиски золотой середины

100. а. Главным преимуществом смешанных систем является *сочетание логических подходов, которые были бы несовместимы*, если пытаться их осуществить, не устанавливая иерархии. Это касается в основном мажоритарного подхода – необходимого для функции инвеституры при пропорциональной логике, наиболее благоприятной для функций представительства. Это может относиться и к одномандатной и к многомандатной логике – благоприятной для личного отбора – и к логике фиксированного списка, благоприятного дли дисциплины и, следовательно, для сплоченности группы парламентариев и партий – или территориальной логики – благоприятной для географического представительства – и логики национальной – благоприятной для политико-идеологического представительства. Конкретный пример поиска золотой середины через сочетание и установление иерархии можно увидеть в предложении Алэна Ланселота в 1993 году в адрес Национальной ассоциации региональных депутатов по просьбе ее председателя Валери Жискар д'Эстена для проведения возможной реформы принципа выборов региональных советов во Франции. Это предложение, подготовленное Жан-Клодом Казановой и Алэном Ланселотом, резюмировано в нашем докладе следующим образом: «Для того чтобы не поддаваться обвинениям в манипуляции, выбор формы голосования должен вдохновляться несколькими сильными принципами, которые необходимо провозгласить и классифицировать в порядке их важности, поскольку он взаимно ограничивают друг друга.

1. Руководящие органы региона должны опираться в выборном органе на стабильное и ясное большинство.
2. Самобытность регионов должна утверждаться на основе выбора регионального избирательного округа.

3. Следует обеспечить представительство меньшинств.
4. Следует также обеспечить представительство разных департаментов.

Третий принцип корректирует первый, а последний – второй. Если согласиться с этими целями, то можно предложить реформу мажоритарных выборов и принять регион как округ вместо департаментов, при этом ограничивая последствия мажоритарного голосования благодаря представительству меньшинств и обеспечивая равное представительство департаментов».

b. Смешанные системы имеют также преимущества в том, что они сглаживают различия в развитии представительства, отбора и возможностей инвеституры или санкций. Эти направления развития в долгосрочной перспективе фактически парализуются применением систем, наиболее благоприятных для представительства, таких, как чисто пропорциональная система, а с другой стороны могут стать хаотичными, когда мажоритарные системы применяются в своей наиболее ярко выраженной форме, так как смена власти постоянно повторяется. Между «очень медленно» и «allegro vivace», а может, быть, даже «furioso», золотая середина – «хорошо темперированная» – соблазняет тех, кто полагает, что благое демократическое правление основано на контролируемом развитии.

3.2 Недостатки и трудности

101. a. Учитывая этот анализ, *главный недостаток смешанных систем – это их сложность*. Некоторые «простые» системы как пропорциональное представительство, уже достаточно сложные в системе распределения мест, особенно при использовании остатков, для избирателя, слабо разбирающегося в арифметике. Но по крайней мере их принцип является прозрачным, и каждый способен его сразу же понять. Однако дело обстоит иначе со смешанными системами, которые связаны с процедурами, направленными на деформацию результатов после подсчета бюллетеней, либо путем исключения некоторых голосов представительства (благодаря применению схем, связанных с порогом), либо, напротив, для усиления веса некоторых других (например, путем мажоритарной премии завоевавшей первое место партии). Избиратель, которому не просто понять всю сложность таких подсчетов, должен, помимо этого, согласиться с фактическим неравенством, которое является результатом подсчета голосов. У него иногда, а впрочем и часто, возникает чувство отчуждения в отношении функционирования избирательной системы, «манипулируемой политиканами».

b. Это дополнительно осложняется *фактором смешанной системы*. Смешанная система действительно окажется парализованной или будет совершенно случайной, если в составляющих ее схемах не будет установлено достаточной иерархии. Но лишь опыт способен помочь выбрать правильную дозировку. Если вторичная логика присутствует в незначительной дозе, то она не будет корректировать результаты выборов. Если ее будет слишком много, напротив, главная логика просто растворится. Проблема стоит особо остро тогда, когда речь идет о введении количественных корректирующих действий, для того чтобы зафик-

сировать, например, уровень мажоритарной премии или порог, требуемый для представительства.

c. *Для преодоления подобных трудностей* Комиссия по проведению реформы системы голосования, созданная во Франции в 1992 году премьер-министров Пьером Береговуа и в которую входил Алэн Ланселот, под председательством Дуаена Веделя, предложила сохранить мажоритарное голосование в два тура для большинства мест в национальном собрании и дополнительно «в отношении существенного количества» мест, проводить выборы на пропорциональной основе по спискам в масштабе всей страны. Представители левого большинства и правой оппозиции, которые заседали в этой комиссии рядом с экспертами, согласились в конце концов установить на уровне в 10% общее количество мест «из существенной части» мест в масштабах страны, выделяемых для пропорционального голосования, но при этом яростно подвергая сомнению сам принцип смешанного голосования, опасаясь, что он приведет к восстановлению партократии. В конце концов их удалось убедить нашим аргументом, предложив дать два голоса каждому избирателю, первый для выбора одного из кандидатов путем мажоритарного одномандатного голосования, а второй – для выбора одного из списков кандидатов для пропорционального представительства на национальном уровне. Особый характер этой смешанной системы заключался в ее прозрачности, поскольку двойной голос окончательно исключал любые упреки в неравенстве и любое подозрение в искажении воли избирателей. Однако проект в конце концов споткнулся на конкретной трудности – как зарезервировать около 50 мест для пропорционального голосования, то есть это можно было бы сделать, увеличив общее количество мест, что, по мнению представителей от парламента в комиссии, могло привести к росту антипарламентских настроений, либо сократив настолько же количество мест по округам, что вызвало бы наверняка волну возмущения в тех департаментах, представительство которых было уменьшено. В результате эта реформа так и не была осуществлена правительством. Как любят говорить во Франции, «дьявол прячется в деталях», а в смешанных системах, увы, их хватает.

4. Некоторые соображения об особой ситуации в новых демократических странах

102. Новые демократические страны вполне обоснованно стремятся перепрыгнуть через некоторые этапы политического, экономического и социального развития для того, чтобы по кратчайшему пути догнать развитые государства, которым для достижения зрелости понадобились десятилетия, а иногда и века. Было бы бесполезно и несправедливо толковать им о терпении. С другой стороны, было бы разумно помочь им с полным знанием дела в начале процесса демократизации выбрать те главные решения, которые и будут определять характер их развития. С точки зрения избирательных систем, которые мы здесь анализируем, этот предварительный этап «учредительства» должен состоять из трех аспектов: первоначальное определение характера и степени фрагментации, выбор модели

гражданственности и, наконец, более или менее определенный выбор руководящих принципов в демократии на выборах.

4.1 Первоначальный этап в определении характера и степени фрагментации

103. Определение характера и степени политической стратификации и ее социально-культурных основ является необходимым предварительным условием. Именно от этого анализа зависит выбор создаваемых моделей как для определения гражданственности, так и для инвеституры руководителей.

104. Такой анализ требует, как мы полагаем, проведения первых всеобщих выборов, например, учредительного собрания – на основе пропорционального представительства, то есть по формуле, наиболее подходящей для первоначальной оценки фрагментации политических сил и уточнения характера тенденций (политических, религиозных, этнокультурных и т.д.), которые и сплачивают эти партии.

105. Некоторые могут высказать опасение, что такая столь открытая первоначальная стадия на ограничится анализом стартовых позиций, а закрепит эти границы уже в силу того, что она их выявит и поэтому будет серьезно сказываться на выборе в будущем. Возражение это достаточно серьезное, но, как показывает опыт, ситуация не обязательно складывается именно так. Выявление различий может, наоборот, породить стремление их преодолеть, и в любом случае форма голосования выявит все эти последствия и, в частности, последствия катастрофические, лишь при втором своем применении, то есть после двух последующих выборов.

4.2 Выбор модели гражданственности

106. На основе результатов первоначальных пропорциональных консультаций можно выделить основные линии водораздела в избирательном корпусе, оценить их независимость или их возможные совпадения и проанализировать их относительную важность. И если фрагментация сильная и основывается в основном на качественных факторах (например, этнокультурных или религиозных), то главный выбор состоит в том, чтобы принять универсалистскую концепцию гражданственности, которая выше, чем фактические различия и обеспечивает равенство прав, для того чтобы определить высшие общие интересы, с одной стороны, и плюралистическую концепцию этой мозаики, в которой признавались бы, защищались и продвигались особые права отдельных общин, с другой стороны. Эти две концепции означают равенство в достоинстве, что бы об этом ни думали поклонника Жан-Жака Руссо. И навязывание абстракто-эгалитарной концепции гражданственности весьма гетерогенному обществу является слабой защитой от риска фактической дискриминации, а то и геноцида. Если раскол носит глубокий характер, лучше признать его официально и попытаться заставить общины признать как свои взаимные права, так и свои взаимные обязательства.

107. Выбор между той или иной из этих моделей связан с последствиями для выбора формы голосования после первоначального этапа пропорционального представительства. Универсалистская модель подразумевает политико-административное деление по округам и мажоритарную форму голосования, а плюралистическая – нарезку округов, при этом максимально учитывая территориальное распределение общин и смешанную форму голосования или пропорциональное голосование в зависимости от глубины раскола и намерения преодолеть его последствия, или готовности согласиться с сохранением этого раскола.

4.3 Выбор системы демократического правления

108. Этот выбор продолжает и укрепляет выбор в отношении модели гражданственности. Он включает выбор между унитарной системой и системой федеральной, а также между парламентским режимом, президентским и, в случае необходимости, полупрезидентским.

109. С точки зрения форм голосования, выбор унитарной или федеральной формы организации государства имеет небольшое значение. Тем не менее, можно отметить, что федеральная форма позволяет создать разные системы выборов для выборов на уровне федерации и выборов на уровне федеральных образований. Можно вполне себе представить, например, мажоритарную или даже смешанную систему при доминировании мажоритарного фактора на уровне федерального парламента, полномочия которого касаются в большей степени надобщинных проблем (или «всеобщих»), таких как оборона, международные отношения, права человека или социально-экономические решения, связанные со всей федерацией в целом, и систему, использующую в той или иной степени пропорциональное представительство на уровне всех или некоторых парламентов федеральных образований.

110. Что касается «правящей демократии», о которой мы говорили выше и которая характерна для тех стран, где граждане имеют подлинное право инвеституры правления, то политический режим и форма голосования, которая может быть с этим связана, имеет серьезные различия. Ясно, что президентский режим, по природе своей мажоритарный, в большей степени обеспечивает упрощение политического выбора нации и заставляет ее собраться воедино. Тем более, если он опирается на мажоритарные выборы на уровне парламента. Особенно, если такие парламентские выборы проходят сразу же за президентскими, как это было продемонстрировано во время последних выборов во Франции в 2002 году, ибо они позволили утвердиться большинству, изменив календарь выборов, в котором было предусмотрено сначала провести выборы в парламент, а потом уже президентские.

111. Однако может быть, что президентский режим навязывает слишком жесткий выбор плюралистическому обществу и может превратиться в личную власть в обществе, где культура демократии слишком молода. В этом случае было бы целесообразно создать смешанную систему, которая открыла бы окна для

пропорционального представительства сил меньшинства и гарантировала бы им роль демократического противовеса.

112. Такие же аргументы можно выдвинуть и в отношении парламентского режима, который по природе своей не мажоритарен и поэтому должен опираться на определенную форму выборов для создания правящего большинства на избирательных участках, соблюдая при этом права меньшинств и возможности смены власти. Пусть даже это сложно и осознать – но выше продемонстрировано, что со сложностями можно бороться – смешанные формы с доминированием мажоритарной системы представляются как наиболее действенные для новых демократических стран как с точки зрения правящей демократии, так и соблюдения плюрализма в обществе.

113. Как бы то ни было, было бы опасно утверждать во имя своего рода юридического эволюционизма, что пропорциональное представительство является высшей стадией или непреодолимым горизонтом демократических выборов. Ведь это не так в старых развитых демократиях, и нет никакой уверенности, что так будет во всех новых демократических странах.

Заключение

114. Последний комментарий из предыдущего раздела позволяет замкнуть тот круг, который мы начали очерчивать в общем введении к этому докладу, несмотря на предпочтение пропорциональной системе, о которой неоднократно заявляли сторонники «политически корректной» концепции «демократического инструментария», или столь же самоуверенных заявлений о том, что помимо чистой и непорочной мажоритарной системы не может быть «правящей демократии», а системы выборов, хорошей во всех отношениях, просто не существует. У каждой из них есть свои преимущества и свои недостатки, более или менее значительные, если рассматривать те разные функции, которые выполняет форма голосования в политической системе.

115. Проблема масштабная, так как речь идет о том, чтобы выявить и конкретно реализовать авторитет демократической власти, обеспечив при этом эффективность. И тут нам нужно проявить определенную скромность. Речь идет скорее не о том, чтобы сделать выбор между идеальными подходами, а о выявлении социально-культурных реальностей, местных юридических традиций или сиюминутных обстоятельств, определяя лучшую дозировку между противоречивыми решениями. И следует не колеблясь вносить эти коррективы в систему, которая начинает приводить к извращенным результатам, ибо неправильная складка возникает столь же быстро, что и правильная, а потом уже это трудно изгладить, так как все это закрепляется в виде культурной традиции. Это достаточно грустный релятивистский выбор для юриста, верящего в силу принципов. Однако за фасадом юридических принципов и математической науки вопрос систем выборов возвращает нас к искусству политики, которая, для того чтобы мирно существовали противоречивые интересы, требует ото всех идти на компромиссы, не отказываясь при этом от собственной индивидуальности.

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА ТРЕХ ИСТОРИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ

Элитарная модель

Период доминирования:	введение всеобщего голосования в начале XX века
Логика представительства:	клиентелизм
Логика отбора:	нотабли и демократический патронаж
Логика инвеституры:	карт-бланш представителю
Идеально-типичная система:	мажоритарное одномандатное голосование в один тур

Модель массовой демократии

Период доминирования:	первые три четверти XX века
Логика представительства:	идентификация с социально-культурной категорией
Логика отбора:	активисты
Логика инвеституры:	не прямая и апостериори
Идеально-типичная система:	пропорциональное представительство

Модель потребительского индивидуализма

Период доминирования:	последние десятилетия XX века
Логика представительства:	требование о проведении публичной политики по приоритетным направления
Логика отбора:	вызывающее наибольшее доверие предложение
Логика инвеституры:	контракт с ограниченными целью и сроками
Идеально-типичная система:	смешанная система с доминированием мажоритарной

I.4. ПРАВО ГОЛОСОВАТЬ

ДОКЛАД О ГОЛОСОВАНИИ ЗА РУБЕЖОМ

утверждён на Совете по демократическим выборам на 37-м заседании *(Венеция, 16 июня 2011 года)* и Венецианской комиссией на 87-й пленарной сессии *(Венеция, 17-18 июня 2011 года)*
на основе комментариев
Жозетт ДЮРЬО *(члена Совета, Франция)*
Лашло ТРОКСАНИЙ *(заместителя члена Комиссии, Венгрия)*
CDL-AD(2011)022

I. Введение

1. Совет по демократическим выборам и Венецианская комиссия решили провести исследование по вопросу о праве голоса граждан, проживающих за рубежом.

2. В этой связи было подготовлено два документа, в которых описывается ситуация в разных европейских государствах: документ, в котором излагаются юридические положения о голосовании за рубежом (CDL-EL(2010)013rev2), и обобщающая таблица (CDL-EL(2010)014rev), в которой отражается положение в государствах-членах Венецианской комиссии.

3. С учетом этого г-жа Дюрьо (эксперт, Франция) и г-н Троксаний (заместитель члена Комиссии, Венгрия) подготовили свои комментарии, на которых и основан данный доклад.

4. Этот доклад был утвержден на 37-м заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, 16 июня 2011 года) и на 87-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 17-18 июня 2011 года).

II. Предварительные комментарии

5. В предварительном порядке следует отметить, что право лиц, находящихся за рубежом, голосовать является очень сложной проблемой. С одной стороны, это вопрос принципа, то есть, следует ли вообще предоставлять право голоса данной конкретной категории граждан; однако, с другой стороны, следует принимать во внимание и особые вопросы, связанные с разными условиями исполнения вышеизложенного решения, то есть с тем, каким образом граждане, проживающие за рубежом, могут воспользоваться этим правом.

6. В целом существует три категории граждан, находящихся за рубежом: во-первых, граждане государства могут находиться за рубежом в день выборов по профессиональным или личным делам; во-вторых, есть граждане, которые, в силу научной или профессиональной деятельности, проводят определенное ограниченное время в другой стране, где они проживают в течение определенного периода; наконец, третья категория включает граждан, проживающих за границей в течение более длительного периода времени, и у которых иногда может быть двойное гражданство, и которые проживают в принимающей стране на постоянной основе.

7. Также в предварительном порядке можно констатировать, что большинство европейских стран гарантирует право голоса этим разным категориям лиц. Тем не менее, само государство на основе своего суверенного права решает, желает ли оно предоставить право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом. Исходя из этого, в том что касается демократической открытости, каждое государство может по-разному решать эту проблему, в зависимости от обстоятельств.

III. Принцип голосования за рубежом

A. Правила Совета Европы

8. В статье 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ говорится о том, что “Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». В этой статье вопрос о голосовании граждан за рубежом конкретно не рассматривается.

9. В своей традиционной прецедентной практике, признавая важность предоставления права голоса гражданам, проживающим за рубежом, *Европейский суд по правам человека* постановил, что ограничение на право голоса граждан, проживающих за пределами национальной территории, может быть оправдано по следующим основаниям: «(1) предположение, что гражданин, не проживающий в стране, менее непосредственно или непрерывно связан с повседневными проблемами страны и меньше знает о них; (2) отсутствие практической возможности и иногда желательности (а в некоторых случаях невозможность) для кандидатов в парламент изложить различные вопросы, связанные с выборами, гражданам, которые проживают за рубежом, таким образом, чтобы была гарантирована свобода выражения мнения; (3) влияние граждан, проживающих в стране, на отбор кандидатов и на разработку их избирательных программ; и (4) взаимоотношения между правом голоса человека на парламентских выборах и непосредственным влиянием действий политических органов, таким образом избранных»[426].

[426] ЕСПЧ, 19 октября 2004 года, «Мельниченко (*Melnychenko) против Украины*», № 17707/02, постановление от 19 октября 2004 года, пункт 56; «*Хильбе (Hilbe) против Лихтенштейна*» (реш.), № 31981/96, ЕСПЧ 1999-VI (7 сентября 1999 года). См. также прецедентную практику Европейской комиссии по правам человека, «*X* против Соединенного Королевства», № 7730/76, D.R. 15, стр. 137 (28 февраля 1979 года).

10. Решающий шаг был предпринят Европейским судом по правам человека, когда он вынес постановление о греческих должностных лицах, работающих в Совете Европы, которые попросили предоставить им возможность голосовать на парламентских выборах в 2007 году[427].

11. После принятия в 1975 году греческой Конституции, статья 51(4) разрешала парламенту устанавливать условия осуществления права голоса избирателей, проживающих за рубежом. Однако на протяжении 35 лет парламент Греции так и не реализовал это положение. Проект закона от февраля 2009 года, озаглавленный *«Осуществление права голоса на парламентских выборах греческими избирателями, проживающими за рубежом»*, свидетельствовал о более широком подходе, однако два месяца спустя это намерение так и не было осуществлено, поскольку данное предложение было попросту отвергнуто. С тех пор никаких инициатив по предоставлению права голоса для греческих граждан, проживающих за рубежом, предпринято не было.

12. Исходя из этого, органы власти Греции ответили в то время заявителям, что их пожелание не может быть выполнено из-за отсутствия законодательного регулирования, которое предусматривало бы «специальные меры (…) для создания избирательных участков в посольствах и консульствах».

13. Три заявителя действительно не смогли осуществить свое право голоса и поэтому решили обратиться в Европейский суд по правам человека, который в июле 2010 года пятью голосами против двух вынес постановление о том, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1.

14. Суд предпринял сравнительный анализ национального законодательства 33 государств-членов Совета Европы и установил, что в значительном большинстве стран (29) были установлены процедуры, позволяющие голосовать за рубежом. Положение в государствах-членах Совета Европы будет подробнее рассмотрено ниже.

15. Суд не счел, что статья 3 Протокола № 1 должна толковаться таким образом, как если бы это в целом налагало позитивное обязательство на национальные органы власти гарантировать избирателям за рубежом право голосовать на парламентских выборах. Однако в отношении Греции ситуация иная, в силу наличия конкретного конституционного положения. Не заявляя о том, что греческая Конституция обязывает ввести право голоса за границей, Суд постановил, что «отсутствие в течение столь длительного времени норм, регулирующих право лиц, проживающих за рубежом, голосовать в месте своего проживания, несмотря на норму, изложенную в статье 51 § 4 Конституции, может составить несправедливое обращение с греческими гражданами, проживающими за рубежом, по сравнению с теми, кто проживает в Греции»[428]. Ссылаясь на европейскую практику (большинство государств позволяют голосовать за рубежом) и на тот факт, что право голоса находится под угрозой, что сокращает сферу усмотре-

[427] ЕСПЧ, 8 июля 2010 года, «Ситаропулос (*Sitaropoulos) и другие против Греции*», заявление № 42202/07, постановление от 10 июля 2010 года. В настоящее время это дело рассматривается в Большой Палате.

[428] Цит. выше, пункт. 43.

ния государств-членов, Суд постановил, что «отсутствие законодательного воплощения норм, изложенных в статье 51 § 4 Конституции, в течение периода, продолжавшегося более трех десятилетий, в сочетании с развитием законодательства Договаривающихся Государств в этой области, является достаточным, чтобы привести к ответственности государство-ответчика на основании статьи 3 Протокола № 1»[429].

16. Со своей стороны, *Парламентская Ассамблея Совета Европы* призывает государства-члены разрешать своим гражданам, проживающим за рубежом, как можно более широко участвовать в избирательном процессе: см. Резолюцию № 1459 (2005) (пункт 7) и Рекомендацию № 1714 (2005) (пункт 1.ii) о запрете ограничения на право голоса; см. также Рекомендацию № 1410 (1999) о связях между европейцами, проживающими за рубежом, и их странами происхождения (пункт 5.iii).

17. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, который был подготовлен Венецианской комиссией, предусматривается только, что “правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом”, при этом предоставление такого права не рассматривается в качестве требования.

18. Поскольку Венецианскую комиссию попросили изложить свое заключение об отмене права граждан Армении голосовать за границей, то Комиссия заявила, что «страны, рассматривающие меры по обеспечению голосования за рубежом, должны устанавливать равновесие между всеобщим избирательным правом и транспарентностью и безопасностью во время выборов. Степень охвата больших групп населения связана также с вопросом о расходах»[430]. Однако реформа, на основании которой реально лишаются права голоса определенные граждане (в данном случае граждане, проживающие за границей), *должна быть тщательно обоснована*[431].

19. В еще одном заключении о предоставлении права голоса за рубежом гражданам Македонии, Комиссия подчеркнула, что «для осуществления таких мер не существует точных международных стандартов, однако выборы за рубежом должны в целом соответствовать таким же стандартам демократических выборов, как и процедуры голосования в стране. Разработка системы голосования за рубежом зависит от конкретных условий страны, в том числе ее административных, инфраструктурных и бюджетных ограничений, условий выборов в самой стране и уровня доверия со стороны общественности»[432].

B. В отношении 57 стран, являющихся членами Европейской комиссии за демократию через право

20. Венецианская комиссия провела также сравнительное исследование положения в своих 57 государствах-членах (см. документы CDL-EL(2010)013rev2 и

[429] Цит. выше, пункт 47.
[430] CDL-AD(2007)023, пункт 10.
[431] *Цит. выше,* пункт 13.
[432] CDL-AD(2007)012, пункт 5.

CDL-EL(2010)014rev). Национальные подходы весьма разные, от весьма открытого отношения до отказа в праве голосования за рубежом.

21. В то время как в некоторых странах, например, в Италии, Франции, Португалии или Швейцарии, учитывая важность этого принципа, некоторые конституционные положения предусматривают право голоса граждан, проживающих за границей, в других государствах этот вопрос регулируется на основании законов о выборах или иных специальных законов, в которых предусматривается общее или конкретное представительство граждан, проживающих за рубежом. Наконец, имеется 12 стран – в том числе 10 государств-членов Совета Европы – в которых в отношении организации голосования граждан, проживающих за рубежом, не предусматривается каких-либо юридических положений, или когда право голоса за рубежом предоставляется лишь весьма ограниченной категории лиц. К числу этих стран относятся Албания, Армения, Греция, Израиль, Ирландия, Кипр, Мальта, Сан-Марино, Турция, Черногория и Чили.

22. Существуют как небольшие, так и крупные различия между этими 12 государствами в отношении отсутствия правовых рамок голосования за рубежом, и мы предлагаем эти различия обсудить далее.

- Албания, Андорра, Кипр, Мальта: в Конституции или в законодательстве о выборах никаких соответствующих положений не найдено. Однако в Андорре предусматриваются меры, в соответствии с которыми граждане, которые будут находиться за рубежом в день голосования, могут проголосовать заранее на территории страны. На Мальте заранее могут голосовать лишь те граждане, которые проживают в стране и которые будут отсутствовать там в день голосования. Следует отметить, что граждане Мальты, которые окажутся за рубежом в день выборов и которые числятся в списке избирателей, могут получить компенсацию от государства за свои дорожные расходы на уровне 90%, если они вернутся на Мальту для того, чтобы проголосовать.
- Армения: голосование за рубежом было отменено в 2007 году, на основании поправки к Избирательному кодексу Республики Армения. Бывшая статья 51 Кодекса регулировала процедуру голосования за рубежом. Основанием для ликвидации права голосовать за рубежом было введение двойного гражданства (хотя проживающие за рубежом граждане Армении не обязательно имеют двойное гражданство).
- Чили, Греция, Черногория, Сан-Марино и Турция: что касается этих пяти государств, то голосовать и участвовать во всех выборах могут лишь те граждане, которые находятся в своих соответствующих странах на момент выборов. Что же касается Греции, то ситуация может измениться, если Большой Палатой будет подтверждено рассматривавшееся выше постановление Европейского суда по правам человека, принятое в июле 2010 года.
- Ирландия, Израиль: единственными, кому разрешается голосовать за рубежом, являются члены дипломатического корпуса и военнослужащие.

23. Во всех других государствах принцип голосования за рубежом признается. Меры по обеспечению такого голосования могут быть разными, с соответствующими различиями в юридических и практических возможностях, имеющихся у граждан, для того чтобы голосовать за рубежом. Эти подходы будут обсуждены ниже под тремя заголовками:

– определение избирателей, находящихся за рубежом (кто может голосовать, какова процедура регистрации?)
– определение соответствующих выборов
– процедура голосования.

IV. Кто может голосовать?

A. Принцип

24. Право на голосование за рубежом признается во многих государствах в отношении граждан, которые проживают за рубежом или временно выехали из страны без ограничений в отношении периода отсутствия или обязательства проживания в своей стране.

25. Это касается следующих государств: Австрия, Азербайджан, Алжир, Беларусь, Бельгия, Болгария, Бразилия, Грузия, Исландия, Испания, Италия, Киргизстан, Латвия, Литва, Люксембург, Мексика, Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Республика Корея, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария и Эстония. Принцип права голосования за рубежом граждан, которые постоянно проживают за границей или временно выехали из своей страны, таким образом признается в подавляющем большинстве соответствующих государств. В Марокко это распространяется лишь на референдумы.

26. В Украине избиратели должны проживать за рубежом или временно находится вне страны «на законном основании».

27. В других государствах в выборах могут участвовать граждане, которые лишь временно выехали из своей страны. Во многих случаях для того, чтобы это сделать, они должны быть внесены в список избирателей в своей стране.

28. Так обстоит дело в Боснии и Герцеговине, где граждане, временно находящиеся вне страны, вносятся в свои местные списки избирателей, а также в «бывшей Югославской Республике Македония», где граждане, временно находящиеся вне страны, также вносятся в национальный список избирателей.

29. В Лихтенштейне существует только понятие как «граждане, временно находящиеся вне страны».

30. В Дании право голоса вне страны предоставляется гражданам Дании, которым исполнилось, по крайней мере, 18 лет, и которые временно находятся за границей, но вообще проживают в Дании. То же самое существует в Венгрии (соответствующие лица регистрируются в списке избирателей страны).

31. Возможно также, что право, которое предоставляется лицам, проживающим длительное время за границей, более не предоставляется после истечения

определенного срока. В Соединенном Королевстве подданные, которые проживают за границей или временно находятся вне страны, должны были проживать в Соединенном Королевстве (на конкретный момент) в течение последних 15 лет и при этом их имя должно быть внесено в избирательный список в месте происхождения.

32. В Германии граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать при условии, что они постоянно проживали в Германии в течение по крайней мере трех месяцев и не находятся вне страны более 25 лет. Проводится различие между гражданами, временно находящимися вне страны, которые могут голосовать на всех выборах, и теми, кто проживает за рубежом, которые могут голосовать только на национальных и европейских выборах.

33. Необходимо четко определить термины «временно находящиеся вне страны» и «проживающие за рубежом», поскольку значение этих терминов может быть самым разным, в зависимости от национального законодательства и практики. Основная идея состоит в том, что лица, «временно находящиеся за рубежом», имеют более тесные связи со своей страной происхождения.

B. Процедуры регистрации

34. Голосование за рубежом обуславливается рядом практических условий, начиная с регистрации в списке избирателей. Как правило, от граждан, находящихся за границей, требуется предварительное заявление («активная» система регистрации). В этом случае необходимо определить крайний срок регистрации граждан, форму, требуемую для того типа заявления, а также тот орган, в который необходимо обращаться с подобными заявлениями.

35. В том что касается Алжира, Бельгии, Бразилии, Франции (регистр французских граждан, проживающих вне Франции), Грузии (консульский регистр населения), Италии, Латвии, Марокко и Соединенного Королевства, то дипломатические миссии или консульские службы за границей ведут список граждан, постоянно проживающих на той территории, которая относится к их юрисдикции.

36. В Норвегии, с другой стороны, список лиц, проживающих за границей, ведут муниципальные власти. Аналогичная система существует в Нидерландах, где подобный список ведет муниципалитет Гааги. В Швеции список данных граждан ведет налоговая служба.

37. Однако, это не препятствует тому, чтобы данные государства, как и другие, требовали от избирателей, проживающих за рубежом, регистрироваться в списке избирателей. Требования к регистрации в странах разные.

- В Бельгии, например, граждане должны быть зарегистрированы в реестре населения, который ведут дипломатические миссии. Никаких различий между гражданами, «проживающими за границей» или «временно находящимися вне страны», не устанавливается.
- Бразилия требует от граждан, проживающих за границей, зарегистрироваться в списке избирателей в дипломатических миссиях, независимо от продолжительности их пребывания.

- В Корее граждане, проживающие за границей или временно выехавшие из страны, регистрируются в реестре населения.
- Граждане, проживающие в Венгрии, но временно находящиеся за рубежом, регистрируются в реестре населения в консульском учреждении при условии, однако, что страна, в которой размещено данное консульство, не возражает против выборов.
- В Латвии граждане, проживающие за рубежом или временно находящиеся вне страны, могут голосовать при условии, что они зарегистрированы в реестре населения в консульском учреждении.
- Мексика требует от своих граждан, проживающих за рубежом или временно находящихся вне страны, иметь карточку избирателя, которая выдается им лично только в Мексике.
- С другой стороны, в Румынии, например, нет требования о регистрации до голосования. Этого нет и в Эстонии, если лицо голосует в дипломатической миссии или в консульском учреждении. Однако необходимо по почте обратиться с заявлением об участии в голосовании. В России письменные заявления не являются главным условием; для обращения на соответствующий избирательный участок, достаточно устной просьбы.
- Норвегия еще более открыта для голосования своих граждан за рубежом, поскольку они в течение 10 лет фигурируют в списке избирателя местного органа власти, в котором они были зарегистрированы до отъезда из страны; после истечения этого срока необходимо обратиться в избирательную комиссию с соответствующим заявлением.

38. Что касается крайнего срока обращения с заявлением о регистрации, то он может колебаться от 180 дней до выборов до лишь трех дней. Различия являются существенными, однако они, тем не менее, могут быть оправданы административными причинами, связанными с самой процедурой голосования.

39. Так, например, в Бельгии формуляр посылается, самое позднее, в первый день восьмого месяца и на 15-й день пятого месяца до выборов и должен быть возвращен соответствующими гражданами в первый день четвертого месяца до выборов. Что касается Бразилии, то граждане должны зарегистрироваться за 180 дней до выборов. В Республике Корея период регистрации составляет 150-60 дней до выборов. В Чешской Республике избиратели могут зарегистрироваться за 60 дней до выборов. В Нидерландах соответствующий период составляет шесть недель, в Финляндии – 46 дней, в Эстонии – 30 дней, в Испании – 25 дней, в Германии и Грузии – 21 день, а в Венгрии – 16 дней. При этом в Польше этот срок составляет всего три дня. Когда соответствующие периоды времени являются длительными, они сокращаются в случае досрочных выборов; например, в законодательстве Бельгии предусматривается, что в этом случае все процедуры регистрации должны быть завершены за 15 дней до даты выборов.

40. Форма заявления также может быть самая разная. Это может быть и напечатанный формуляр или простое письмо, и даже устное заявление.

41. Заявление должно быть письменным в Германии, Исландии, Мексике (заказное письмо), Нидерландах. В случае Бельгии, Испании и Дании нужно заполнить формуляр. В Люксембурге заявление должно быть сделано на листе бумаги или на формуляре. В отношении Венгрии такое заявление должно быть сделано лично либо лицом, уполномоченным для этого, либо заказным письмом. На Мальте регистрация требует удостоверенного заявления, в то время как в отношении Польши заявление может быть сделано письменно, по телефону, телексу или по факсу.

42. Заявление должно быть направлено в дипломатические или консульские учреждения. Это касается, например, следующих государств: Австрии, Бельгии, Бразилии, «бывшей Югославской Республики Македония», Грузии, Италии, Испании, Латвии, Нидерландов, Польши, Португалии, России, Сербии, Соединенного Королевства, Украины, Франции и Чешской Республики.

43. Заявление должно направляться в местные органы власти в Боснии и Герцеговине, Болгарии, Дании, Германии, Венгрии, Люксембурге и Швейцарии.

44. Наконец, в некоторых государствах заявление должно быть направлено национальным властям. В Исландии заявления регистрируются в национальном реестре; в то же время в Мексике это делается Федеральным институтом по выборам. В Норвегии заявления направляются в Избирательную комиссию, а в Словении – в Национальную избирательную комиссию.

45. Следующим шагом после принятия мер для зарубежного голосования является составление списков избирателей, которое, как правило, происходит на основании заявления граждан, проживающих за рубежом. В большинстве случаев те же власти, которые зарегистрировали заявления, несут ответственность за выполнение и этой задачи.

46. Например, в отношении Беларуси руководители консульских учреждений создают избирательные участки в соответствии с процедурой, установленной центральной комиссией. Они также несут ответственность за составление консульского списка избирателей.

47. В отношении Бельгии каждое дипломатическое или консульское учреждение направляет формуляры, присланные гражданами местному органу власти, выбранному гражданином через Федеральную правительственную службу, ответственную за иностранные дела. После получения таких формуляров местный орган власти вносит фамилию гражданина в избирательный список и указывает выбранный метод голосования.

48. В Бразилии все процедуры регистрации и голосования возлагаются на ответственность дипломатического учреждения, которое составляет список избирателей, зарегистрированных на каждые выборы, и направляет его в министерство иностранных дел. Судья по проведению выборов из Первой зоны Федерального округа утверждает новый список избирателей и аннулирует предыдущий.

49. Списки избирателей ведутся дипломатическими учреждениями в Чешской Республике (под надзором министерства иностранных дел), Франции, Грузии (под надзором Центральной избирательной комиссии), Киргизстане, Латвии,

Литве, Марокко, Польше (под надзором министерства иностранных дел), Португалии и Соединенном Королевстве.

50. В Дании списки избирателей ведут муниципалитеты, даже в отношении граждан, проживающих за границей. В Венгрии этим занимаются также местные избирательные органы, которые составляют консульский избирательный список и передают информацию в Национальное бюро по выборам. В Лихтенштейне соответствующие граждане остаются в списке избирателей, в который они были внесены, до того как выбыли из страны. В Люксембурге коллегия мэров и ольдерменов местного органа власти ведет и контролирует список избирателей, в который внесены проживающие за рубежом граждане. Ответственность за составление консульских списков избирателей возлагается на местное избирательное бюро или департамент, который несет ответственность за выборы, в отношении Сербии, Швейцарии и Украины.

51. На основе регистра населения в Финляндии, министерство иностранных дел, которое несет ответственность за организацию голосования за рубежом, составляет избирательный список. В Исландии это делается на основании национального списка избирателей, который также ведется национальным органом. В Италии правительство составляет консульские списки избирателей по странам на основе регистра населения. В Мексике Федеральный институт по выборам составляет список избирателей за рубежом и временно выводит граждан из национального списка избирателей по округам, как только они вносятся в соответствующий регистр. В России министерство иностранных дел представляет консульские списки избирателей, составленные российскими учреждениями за границей, в Центральную избирательную комиссию.

52. В рамках процедуры регистрации некоторые страны проводят различия между гражданами, временно находящимися вне стран, и гражданами, проживающими за рубежом. Например, в Хорватии список избирателей в отношении граждан, проживающих за рубежом, составляется в Загребе, в то время как список граждан, временно находящихся вне страны, составляется в дипломатических или консульских учреждениях. В Испании граждане, проживающие за рубежом, регистрируются в провинциальном отделении избирательного округа, в то время как граждане, временно находящиеся вне страны, регистрируются в дипломатических учреждениях.

V. О каких выборах идет речь

53. Ситуация в разных государствах складывается по-разному.

54. Находящимся за рубежом гражданам разрешается голосовать на всех типах выборов в пяти государствах: в Австрии, Боснии и Герцеговине, Дании, Исландии и Норвегии. В Ирландии и Израиле на всех выборах могут голосовать только дипломаты и военнослужащие; в Германии на всех выборах могут голосовать граждане, временно находящиеся за рубежом.

55. Более полную картину дает нижеприведенная таблица.

	Президентские выборы	*Парламентские выборы*	*Референдум*	*Европейские выборы*	*Местные выборы*
Азербайджан	✓		✓		
Алжир	✓	✓	✓		✓
Беларусь	✓	✓	✓		✓
Бельгия		✓		✓	
Болгария	✓	✓			
Бразилия	✓		✓		
«Бывшая Югославская Республика Македония»	✓	✓			
Венгрия		✓	✓	✓	
Германия		✓		✓	
Грузия	✓	✓			
Испания		✓	✓		✓
Италия		✓	✓		
Киргизстан	✓	✓	✓		
Корея	✓	✓			
Латвия		✓	✓		
Литва		✓	✓	✓	✓
Лихтенштейн		✓	✓	✓	✓
Люксембург		✓	✓	✓	
Марокко			✓		
Мексика	✓				
Молдова	✓	✓	✓		
Монако		✓			✓
Нидерланды		✓		✓	
Перу	✓	✓	✓		
Польша	✓	✓	✓		
Португалия	✓	✓	✓	✓	
Россия	✓	✓	✓		
Румыния	✓	✓	✓	✓	

	Президентские выборы	*Парламентские выборы*	*Референдум*	*Европейские выборы*	*Местные выборы*
Сербия	✓	✓			
Словакия		✓			
Словения	✓	✓	✓		
Соединенное Королевство		✓		✓	
Тунис	✓		✓		
Украина	✓	✓	✓		
Финляндия	✓	✓			✓
Франция	✓	✓	✓	✓	
Хорватия	✓	✓	✓	[✓]	
Чешская Республика		✓			
Швеция		✓	✓	✓	✓
Швейцария		✓	✓		✓[433]
Эстония		✓	✓		

VI. Методы голосования

56. В рассмотренных странах существует пять разных методов проведения выборов. В большинстве случаев граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать либо лично, либо по почте. В некоторых случаях возможно также голосование по доверенности, досрочное голосование или голосование электронное.

57. В отношении 16 рассмотренных стран (Болгария, Бразилия, Венгрия, Грузия, Исландия, Корея, Марокко, Молдова, Польша, Румыния, Россия, Сербия, Украина Хорватия, Черногория и Чешская Республика) граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать только лично. Личное голосование является одним из возможных методов голосования в 15 других рассмотренных странах (Алжир, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Дания, Латвия, Литва, Норвегия, Португалия, Словения, Финляндия, Франция, Швеция и Эстония). Во всех этих случаях голосование проходит в дипломатических или консульских учреждениях в соответствующей стране.

58. Граждане 21 страны могут голосовать по почте. В девяти странах этот метод голосования по почте предусматривается для граждан, проживающих за рубежом, (Австрия, Германия, Испания, Ирландия, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика и Словакия), в то время как в 12 из них – это единственно

[433] Кантональные выборы в некоторых кантонах.

возможный метод (Бельгия, Босния и Герцеговина, Киргизстан, Латвия, Литва, Эстония – для лиц, временно находящихся за границей, – Нидерланды и Португалия – в отношении парламентских выборов – Словения, Соединенное Королевство, Швеция и Швейцария).

59. Положение о голосовании по доверенности существует в следующих государствах: Алжир, Бельгия, Монако, Нидерланды, Соединенное Королевство, Франция и Швеция.

60. Досрочное голосование – которое создает особые преимущества для лиц, которые находятся в короткой поездке за границу в день выборов – также существует в 8 странах, с разными сроками: в Беларуси это возможно за 5 дней до выборов, в Дании – до 3 месяцев заранее, а в Финляндии – от 5 до 8 дней заранее. Этот метод голосования предусматривается также в Андорре, Киргизстане, Литве, Мальте и Норвегии, где это – единственный метод, доступный тем, кто находится за рубежом.

61. Наконец, электронное голосование также разрешается в двух странах (в Эстонии и Нидерландах – где, однако, не существует положений о голосовании через Интернет), а также в Швейцарии, которая проводит тестирование электронного голосования как новый метод участия в выборах.

VII. Голосование за рубежом: оценка аргументов

A. Аргументы в поддержку голосования за рубежом

62. В поддержку голосования за рубежом могут быть выдвинуты следующие аргументы.

63. Юридическое признание граждан основано на принципе «гражданства». Поэтому граждане определенной страны пользуются, в принципе, всеми гражданскими правами, признанными в этой стране.

64. Принцип «голосование за рубежом» позволяет гражданам, проживающим за пределами своей страны, продолжать участвовать в её политической жизни «на расстоянии». Некоторые страны даже выбирают тех членов парламента, которые будут конкретно представлять граждан, проживающих за пределами страны («бывшая Югославская Республика Македония», Италия, Португалия, Румыния, Франция, Хорватия).

65. Голосование за рубежом гарантирует равенство между гражданами, проживающими в стране, и теми, кто находится за границей.

66. Оно обеспечивает связь граждан со своей страной происхождения, и укрепляет их чувство принадлежности к той нации, гражданами которой они являются, независимо от географических, экономических или политических факторов.

67. Европейский суд по правам человека, в связи с вышеупомянутым делом, касавшимся Греции, не потребовал предоставления права голоса лицам, находящимся вне страны, в целом. Однако он указал на то, что статья 3 Дополнительного протокола может требовать этого в некоторых случаях.

68. Наконец, в государствах-членах Европейского Союза, учитывая применение нормы, связанной со свободным передвижением людей, а также принимая во внимание все большее число граждан, использующих эту свободу, необходимо найти решение для обеспечения участия этих граждан в политической жизни своей страны происхождения, с учетом их мобильности.

B. Возможные ограничения и то, как они действуют

69. В соответствии с вышеупомянутой традиционной прецедентной практикой Европейского суда по правам человека, лишение граждан, не проживающих в своей стране, права голоса может быть обосновано следующими причинами:

– исходя из того, что гражданин, не проживающий в своей стране, в меньшей степени или менее непосредственно связан с повседневными проблемами своей страны и меньше о них знает – что может быть названо «ослабленными» связями со страной происхождения;
– практическую необоснованность, а иногда и нежелательность (в некоторых случаях невозможность) для парламентских кандидатов представлять разные вопросы выборов проживающим за рубежом гражданам таким образом, чтобы обеспечить свободу выражения мнения;
– влияние граждан, проживающих в стране, на подбор кандидатов и разработку их избирательных программ;
– соотношение между правом голоса человека на то, чтобы голосовать на парламентских выборах и напрямую испытывать на себе результаты действий выбранных таким образом политических органов[434].

70. Что касается государств, где многие граждане проживают за рубежом (где их голоса могут значительно повлиять на результаты выборов) то более целесообразно, как представляется, обеспечивать парламентское представительство проживающих за рубежом граждан через выделение определенного числа членов парламента, ими избираемых. Решение подобного рода было принято, например, во Франции (в Сенате 12 сенаторов представляют французских граждан, проживающих за рубежом), в Италии (12 депутатов и 4 сенатора представляют итальянских граждан, проживающих за рубежом; при этом эти граждане могут выбрать между регистрацией в избирательном округе в стране, или в избирательном округе итальянцев, проживающих за рубежом) и в Португалии (португальские граждане, проживающие за рубежом, имеют 4 членов парламента).

71. Исходя из того, что, по крайней мере, в отношении национальных выборов, иностранные граждане имеют право голоса по месту своего проживания лишь в исключительных случаях, то и граждане, проживающие за границей, скорее всего не смогут голосовать в любом месте, если они не имеют права голоса в своей собственной стране происхождения. Таким образом, отказ им в таком праве эквивалентен исключению из права голоса. Решение может быть найдено,

---

[434] ЕСПЧ, 19 октября 2004 года, «Мельниченко (*Melnychenko) против Украины*», № 17707/02, постановление от 19 октября 2004 года, пункт 56; «*Хильбе (Hilbe) против Лихтенштейна*» (реш.), № 31981/96, ЕСПЧ 1999-VI.

скорее, в соблюдении принципа соразмерности, когда на право голоса граждан, проживающих за рубежом, накладываются определенные ограничения.

72. Ограничения формального характера или основанные на процедуре голосования делают возможным исключение тех лиц, которые не имеют каких-либо связей со страной происхождения – и которые вероятно вообще не будут голосовать. Сам факт требования регистрации в списке избирателей, обычно в течение ограниченного периода времени, требует действий со стороны потенциальных избирателей.

73. Можно также задать вопрос, не было бы предпочтительным, вместо полного исключения граждан, проживающих за рубежом, ограничить право голоса тех, кто проживал в стране в течение определенного времени, и установить срок, в течение которого они сохраняют право голоса после отъезда из страны. Однако ситуация бывает разная, в зависимости от того, говорим ли мы о национальных или местных выборах. Эти моменты теперь будут рассмотрены более подробно.

74. Формальные ограничения на осуществление права голоса граждан, проживающих за рубежом, не вызывают проблем. Они включают:

– регистрацию в консульском списке избирателей
– необходимость письменного заявления
– регистрацию в муниципалитете страны происхождения
– предъявление личной карточки избирателя
– предъявление паспорта или документа, удостоверяющего статус резидента.

75. Можно в качестве аргументов против голосования за рубежом привести также и трудности практического характера. Они относятся к двум категориям: организационные трудности, например, при подготовке списков избирателей, обеспечении оборудования для голосования или подсчета голосов; и трудности при обеспечении того, чтобы процесс выборов проходил должным образом, когда используются методы дистанционного голосования (голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование). Этих двух типов трудностей можно избежать путем ограничения процедуры голосования посольствами или консульствами (или, возможно, благодаря созданию ряда специально назначенных избирательных участков). При этом нужно помнить о том, что в этом случае всеобщий характер выборов не будет полностью гарантирован, поскольку на практике смогут проголосовать лишь немногие избиратели.

76. Характер связей со страной происхождения может обосновывать различия при осуществлении права голоса между гражданами, проживающими за рубежом: таким образом, в национальном законодательстве может предусматриваться конкретная система представительства тех граждан, которые проживают за рубежом не временно, а на постоянной основе. Для обеспечения того, чтобы данный критерий был четко определен, было бы предпочтительно установить срок отсутствия, после которого право голоса утрачивается. Период «временного» проживания за границей должен определяться конкретными критериями. После определенного периода отсутствия, тем не менее, предпочтительно вновь

рассмотреть ситуацию, а не просто принять положение о том, что право голоса утрачивается окончательно.

C. Особый характер разного типа выборов

1. Общенациональные политические выборы

77. Что касается открытия доступа к общенациональным выборам для граждан, проживающих за границей, то необходимо также проанализировать размеры избирательных округов, на которые будут перенесены их голоса. Когда эти выборы проходят в одном избирательном округе или в округе достаточно большого размера, то голоса граждан, проживающих за рубежом, играют лишь небольшую роль. Кроме того, можно отметить, что граждане, проживающие за рубежом, как правило, демонстрируют мало готовности выполнять предварительные формальности (например, регистрироваться), а люди, проживающие вне своей страны происхождения в течение длительного времени, как правило, демонстрируют низкий уровень готовности действительно осуществить свое право голоса.

78. Однако если речь идет о небольших избирательных округах, то существует реальная возможность того, что на результат выборов представителя избирательного округа могут повлиять голоса граждан из-за рубежа, которые (свободно) выбрали возможность голосовать именно в этом избирательном округе. Вопрос о предоставлении права голоса на парламентских выборах может быть урегулирован двумя способами:

79. Первая возможность состоит в том, чтобы участие в выборах членов парламента (или сенаторов, если они избираются на основе прямого всеобщего голосования, как в Италии) проходило в обычных избирательных округах. Проблема состоит в выборе избирательного округа: должны ли избиратели, находящиеся за рубежом, иметь возможность выбирать тот избирательный округ, к которому они будут отнесены? Насколько велик в этом случае риск политических манипуляций при выборе избирательного округа?

80. Исходя из этого, было ли бы предпочтительным установить ограничения и потребовать наличие юридической связи (место рождения, предыдущее место жительства, наличие собственности, оплата налогов и т.д.). Должны ли быть предусмотрены квоты в каждом избирательном округе?

81. Австрия, Финляндия, Венгрия и Испания являются примерами тех стран, в которых голоса подсчитываются в муниципалитете страны происхождения.

82. В некоторых странах голоса лиц, проживающих за границей, учитываются в центральном избирательном округе, а именно в столице; в Грузии эти голоса подсчитываются в избирательном округе Тбилиси, в Латвии – в избирательном округе Риги в отношении парламентских выборов, в Литве – в избирательном округе в Вильнюсе, в Молдове – в избирательном округе Кишинева, а в Польше – в избирательном округе Варшава-центр.

83. Вторая возможность состоит в том, чтобы избирать членов парламента, которые будут конкретно представлять граждан, проживающих за границей на временной или постоянной основе, как это делается во Франции в отношении се-

наторов и депутатов, начиная с 2012 года (в 11 одномандатных округах). В Хорватии существует избирательный округ для хорватов, проживающих за границей, в Италии – округ для итальянцев, проживающих за границей, в Португалии – два таких округа (в Европе и за пределами Европы), а в «бывшей Югославской Республике Македония» – три таких округа.

84. Проблема состоит в «определении коллегии выборщиков». Доля избирателей, голосующих за рубежом, на одно место должна быть соразмерна доле тех, кто голосует в стране; важность данного вопроса зависит от типа выборов, а также от избирательной системы каждого государства.

2. Местные выборы

85. В избирательных округах с небольшим населением (например, в небольших муниципалитетах) результаты выборов иногда определяются небольшим перевесом голосов, и даже один голос может быть достаточен для определения итогов выборов. Поэтому возникает вопрос, следует ли разрешать участие граждан, проживающих за границей, в местных выборах, поскольку это может повлиять на их конечный результат.

86. При этом можно отметить, что если избиратели зарегистрированы в своем муниципалитете происхождения и, тем более, если они платят там налоги, потому что у них там имеется собственность, то их права являются законными и должны рассматриваться в контексте «всеобъемлемости» и «последовательности». Как можно при этом соблюсти эти индивидуальные права и ограничить подтасовки и манипуляции?

87. Если гражданам, проживающим за границей, предоставляется право голоса на местных выборах, то их выбор места голосования должен регулироваться соответствующей связью с этим местом (место рождения, бывшее место проживания, наличие собственности).

88. Кроме того, распространение права иностранных граждан на голосование на местных выборах, особенно в Европейском Союзе (статья 20.2.b Договора о функционировании Европейского Союза), может привести к возможности голосовать в двух местах (в стране происхождения и в стране места жительства). Подобная ситуация необязательно является желательной.

89. Короче говоря, легче поддерживать связи со страной в целом, чем, например, с конкретным муниципалитетом. Это объясняет более высокий уровень ограничений в отношении права голоса на муниципальном или даже на региональном уровне. Голосование лиц, находящихся за рубежом, на этих уровнях остается исключением, и не может быть установлено на основе европейских норм.

3. Европейские выборы

90. Хотя в договорах признается право каждого гражданина ЕС голосовать либо в стране своего проживания, либо в стране, гражданство которой это лицо сохраняет, тем не менее, в 27 государствах ЕС необходимо очень тщательно вести списки избирателей, для избежания двойного голосования, что было бы нарушением равенства в отношении всеобщего голосования.

VIII. Вывод

91. Практика стран в отношении права голоса граждан, проживающих за рубежом, и его осуществление в Европе далека от единообразия.

92. Однако развитие законодательства, в том числе постановление, вынесенное недавно Европейским судом по правам человека по делу в отношении Греции, которое еще не вступило в окончательную силу, свидетельствует о благоприятной тенденции голосования за рубежом, по крайней мере на национальных выборах, в том что касается граждан, которые сохранили связи со своей страной происхождения.

93. Так обстоит дело по крайней мере с лицами, которые временно находятся вне своей страны. Однако сами определения временного характера пребывания за границей весьма разные, и если такой критерий принимается, то он должен быть уточнен.

94. Необходимо провести различия и в связи с типом выборов. Национальные, одномандатные выборы легче открыть для граждан, проживающих за рубежом, в то время как местные выборы обычно для них закрыты, в частности, учитывая их ослабленные связи с политикой на местном уровне.

95. Доля граждан, проживающих вне своей страны, может быть самой разной, в зависимости от страны. Когда таких граждан много, то они могут оказывать решающее воздействие на итог выборов, что может обосновать принятие особых мер.

96. Совершенно законно требовать от граждан, проживающих за рубежом, регистрироваться для того, чтобы получить право участвовать в голосовании, даже в том случае, если для резидентов страны регистрация является автоматической.

97. Обязанность голосовать в посольстве или в консульстве на практике может серьезно ограничить право голоса граждан, проживающих за рубежом. Такое ограничение может быть обоснованным на основании того, что не всегда имеются другие средства голосования (голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование)[435].

98. Подводя итог можно сказать, что отказ в праве голоса гражданам, проживающим за рубежом, или установление ограничения на это право, представляет собой ограничение принципа всеобщего голосования, при этом Комиссия не считает на данном этапе, что принципы европейского наследия требуют введения такого права.

99. И хотя введение права голоса для граждан, проживающих за рубежом, на основании принципов европейского наследия в сфере выборов не требуется, тем не менее, Европейская комиссия «За демократию через право» предлагает, чтобы государства, с учетом мобильности граждан Европы и в соответствии с конкретной ситуацией отдельных государств, принимали позитивный подход к праву голоса граждан, проживающих за рубежом, поскольку такое право укрепляет развитие национальной и европейской гражданственности.

---

[435] В этой связи см. Свод рекомендуемой практики при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev), I.3.2.

I.5. КОМПЕНСИРУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВИЛА

Права женщин

ДОКЛАД О ВЛИЯНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ НА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ЖЕНЩИН В ПОЛИТИКЕ

принят Советом по демократическим выборам на 28-м заседании и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии *(Венеция, 12-13 июня 2009 г.)* на основе доклада Михаэла КРЕННЕРИХА *(эксперт, Германия)*

CDL-AD(2009)029

I. Введение

1. В письме от 19 мая 2008 года председатель Комиссии Парламентской Ассамблеи по равным возможностям женщин и мужчин направил в Венецианскую комиссию запрос, от имени вышеупомянутой Комиссии, подготовить доклад на тему «Влияние избирательных систем на представительство женщин в политике».

2. Венецианская комиссия попросила подготовить проект доклада (CDL-EL(2009)004) М. Креннериха (эксперт, Германия).

3. Данное заключение было принято Советом по демократическим выборам на его 28ом заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 79й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

4. В соответствии с международными стандартами в сфере прав человека (такими, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах или Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), существует обязательство государств, в том числе и европейских, обеспечивать сбалансированное участие женщин и мужчин в процессе принятия политических решений в политической и общественной жизни (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, I A, 9).

5. Недопредставленность женщин во многих европейских парламентах должна рассматриваться как серьезная проблема с точки зрения обеспечения демократических прав и прав человека. Для содействия демократии и правам человека в государствах-членах СЕ, «одним из приоритетов Совета Европы в области равенства между женщинами и мужчинами является обеспечение более сбалансиро-

ванного участия обоих полов в процессе принятия политических решений в политической и общественной жизни» (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, I C, 13).

6. Существует множество социально-экономических, культурных и политических факторов, которые могут либо препятствовать, либо содействовать доступу женщин в парламент. Структурный анализ свидетельствует о том, что участие женщин в политике зависит от таких факторов, как общее развитие страны, степень развития государства всеобщего благоденствия, социально-экономический статус женщин, уровень образования женщин или доля женщин в сфере занятости. Культурные подходы связаны с гендерными различиями в политической социализации и гендерных ролях взрослого населения, а также с ролью религии или культурных традиций. Среди действительно важных политических факторов имеют значение, в том числе, такие как институциональные характеристики демократических стран, уровень развития партий и партийных систем, уровень партийной поддержки или сила женских движений и сетей.

7. Что касается институциональных аспектов политики, то один из эмпирически выявленных факторов, оказывающих мощное влияние, – это избирательная система. По мнению Совета Европы, существует сильная взаимосвязь между избирательными системами и количеством женщин в национальных парламентах. Исходя из этого, Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены Совета Европы в тех случаях, когда выявляется, что избирательные системы негативно влияют на политическое представительство женщин в выборных органах, эти системы были адаптированы или реформированы таким образом, чтобы содействовать гендерно сбалансированному представительству (Rec(2003)3, Приложение A, 5).

8. В наши дни, помимо избирательных систем, важнейшим институциональным фактором является эффективное применение гендерных квот. Действительно, гендерные квоты предоставляют самые значительные возможности для парламентского представительства женщин. Неудивительно, что Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены Совета Европы рассмотрели возможность проведения законодательных реформ для внедрения порогов паритета для кандидатов на выборах всех уровней. В тех случаях, когда применяются пропорциональные списки, следует рассмотреть возможность внедрения «чередующихся систем», когда строго чередуются представители обоих полов (Rec(2003)3, Приложение A, 3). Важное значение имеет также процесс выдвижения кандидатур в рамках политических партий.

9. Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы изложить информацию о влиянии избирательной системы на представительство женщин в политике, в том числе в национальных парламентах. В исследовании будут выделены те аспекты избирательной системы, которые в наибольшей степени влияют на доступ женщин в парламент. Поскольку гендерные квоты стали частью избирательных процессов во многих регионах мира, здесь будет рассмотрено и применение гендерных квот. На основе более глубокого понимания этих институци-

онных факторов соответствующим образом будут рассмотрены и стратегии по повышению уровня представительства женщин в парламентах на основе законодательных реформ.

II. Концепция представительства

10. В настоящем исследовании рассматривается в основном «описательное представительство». Это касается доли женщин в парламенте и того факта, что женщины – в количественном отношении – в парламентах недопредставлены. С самого начала следует уточнить, что «описательное представительство» не является идентичным «существенному представительству». Последнее понятие связано с тем, действительно ли женщины, если они избраны, действуют именно в интересах женщин.

11. Присутствие женщин в выборных органах не может рассматриваться как достаточное условие, однако это – необходимое условие для существенного представительства женщин. Если женщины не будут присутствовать в парламенте, то они и не будут там должным образом представлены. И хотя существенное представительство женщин не может рассматриваться как задача исключительно самих женщин, тем не менее, женщины-парламентарии скорее будут продвигать интересы и проблемы женщин, чем мужчины, хотя и нет гарантии того, что они действительно будут это делать. Анализ парламентских дискуссий свидетельствует о том, что представители-женщины имеют качественное влияние на парламентскую жизнь. Однако для того, чтобы женщины оказывали реальное влияние, им необходима поддержка со стороны политических партий и гражданского общества.

12. Взаимоотношения между описательным и существенным представительством женщин часто анализируется исходя из концепции «критической массы». В соответствии с этой концепцией, после того как женщины составляют определенную долю в парламенте, это приводит к изменениям в политике и в политической деятельности. Таким образом, число женщин в парламенте действительно имеет серьезное значение.

13. В целом признается, что женщинам необходимо достичь критической массы, составив по крайней мере одну треть в законодательном органе, для того чтобы реально иметь возможность влиять на принимаемые этим органом решения (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, I B, 12). В 1995 году в рамках Пекинского процесса была поставлена цель достижения 30-процентного уровня представительства женщин в парламенте, при этом Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) заявляет о «критической массе» в размере от 30% до 35% участия женщин (см. Замечание общего порядка № 23 (1997) о политической и общественной жизни)

14. При этом согласно резолюции Европейского парламента от 18 января 2001 года, для того чтобы достичь сбалансированного гендерного представительства, необходимо достичь минимума в 40% представительства каждого пола в парламенте (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум III, 32). Таким

образом, для настоящего гендерного паритета следует принимать меры для того, чтобы идти дальше, чем уровень «критической массы» представительства женщин.

III. Концепция избирательных систем

15. Понятие «избирательной системы» может толковаться либо узко, либо широко. В широком смысле слова термин «избирательная система» относится ко всему процессу выборов, в том числе и к положениям, касающимся избирательных прав и избирательных органов. В узком смысле, как это понимается в данном исследовании, избирательная система регулирует те средства, благодаря которым избиратели выражают свои политические предпочтения, а также то, каким образом голоса трансформируются в политические мандаты/места.

16. Избирательные системы – это фиксированные компоненты любого типа выборов, будь то выборы одного лица, в случае выборов президента, губернатора или мэра, или же подача голосов за политические органы, такие как национальные, региональные или местные парламенты. В данном исследовании рассматриваются лишь избирательные системы в части выборов в нижнюю палату или однопалатные парламенты.

17. В государствах-членах Совета Европы на выборах в национальные парламенты редко применяется плюралистическая/мажоритарная система. Более распространенными являются системы пропорционального представительства (ПП), которые используются в многомандатных округах или на национальном уровне, а также избирательные системы, которые сочетают технические аспекты плюралистических/мажоритарных систем и систем ПП (так называемые «смешанные системы» или комбинированные системы) (см. Приложение С).

18. Однако помимо этих основных различий, конкретные черты и классификацию соответствующей избирательной системы определяет такой фактор как сочетание конкретных технических аспектов, то есть количество кандидатов от округа, форма кандидатуры и голосование, а также способ распределения мест. Значительные различия могут существовать даже между теми избирательными системами, которые принадлежат к одной «семье» или подтипу.

IV. Концепция гендерных квот

19. Гендерные квоты направлены на улучшение гендерного равновесия в политике. В них уточняется минимальный процент женщин-кандидатов на выборах, как правило, в партийных списках. Помимо этого, могут существовать и положения о порядке предпочтения в списке.

20. Гендерные квоты могут устанавливаться юридически («юридические квоты», «обязательные квоты» или «императивные квоты») или же они могут приниматься политическими партиями добровольно («добровольные квоты» или «партийные квоты»). Юридические квоты являются обязательными для всех партий, выдвигающих кандидатов на выборах в парламент, тогда как партийные квоты

имеют обязательный характер лишь в отношении соответствующей партии. Оба типа квот могут играть важную роль в процессе выборов.

21. На конец 2008 года юридические квоты на национальных выборах были приняты 12 государствами-членами Совета Европы. Греция использует их только на местных и региональных выборах. Однако эти квоты значительно различаются, как в отношении требуемого минимального процента женщин-кандидатов в списках, так и в отношении возможных положений о предпочтительном размещении кандидатов в этих списках. Существуют различия и в отношении юридических санкций за несоблюдение. По-прежнему чаще встречаются добровольные квоты: в большинстве государств-членов Совета Европы по крайней мере одна парламентская партия установила такие добровольные партийные квоты.

22. Места, зарезервированные в парламенте для женщин, представляют собой особый тип квоты, во многом связанный с системой выборов. В соответствии с такими квотами, основанными на результатах, определенное количество мест в парламенте резервируется за женщинами. Это может быть сделано, например, путем специальных списков или избирательных округов, выделенных только для женщин. Зарезервированные места для женщин существуют, например, в Афганистане, Бурунди, Руанде, Танзании и Уганде, а также, в меньшей степени, в Судане и Пакистане. Некоторые места для женщин резервируются в ряде других стран, таких как Бангладеш, Иордания и Кения.

23. В прошлом зарезервированные места для женщин использовались и в бывших коммунистических государствах в Центральной и Восточной Европе. Однако на настоящий момент положения о зарезервированных местах для женщин в Европе не существует. Поскольку внедрение зарезервированных мест для женщин не пользуется особым спросом в государствах-членах Совета Европы, то такая возможность не будет обсуждаться и в настоящем исследовании.

V. Статистические данные о политическом представительстве женщин

24. В соответствии с данными Межпарламентского союза, за последние несколько десятилетий парламентское представительство женщин в одномандатных парламентах или в нижних палатах во всем мире медленно, но постоянно, увеличивалось: 4,9% (1960), 5,4% (1970), 8,7% (1980), 9,1% (1990), 11,9% (2000) и 16,3% (2005). К 30 ноября 2008 года общая доля женщин в однопалатных парламентах или в нижних палатах парламентов достигла 18,6 %.

25. На региональном уровне, даже в американских и европейских государствах, на 30 ноября 2008 года женщины имеют лишь 21,7% и 21,2% парламентских мест, соответственно, в однопалатном парламенте или в нижних палатах парламентов. Без Северных государств среднее представительство женщин в Европе составляет 19,3%, то есть оно почти столь же низкое, как в Азии (18,3%) и в странах Африки к югу от Сахары (18,0%). В тихоокеанских государствах (13,1%) и арабских государствах (9,7%) имеется самое низкое среднее представительство

женщин в однопалатных парламентах или в нижних палатах парламента. Однако различия между отдельными странами огромные[436].

26. На 30 ноября 2008 года на национальном уровне только три государства-члена Совета Европы достигли сбалансированного гендерного представительства, имея как минимум 40% представителей каждого пола в парламенте: это Нидерланды, Финляндия и Швеция (см. Приложение B).

27. На 30 ноября 2008 года только семь государств-членов Совета Европы достигли критической массы уровня в 30% представительства женщин в парламенте: Бельгия, «бывшая Югославская Республика Македония», Германия, Дания, Исландия, Испания и Норвегия.

28. В 15 государствах-членах Совета Европы парламентское представительство женщин составляет от 20% до 30%: Австрия, Андорра, Болгария, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Молдова, Монако, Польша, Португалия, Сербия, Хорватия, Швейцария и Эстония.

29. Ряд государств-членов Совета Европы имеет низкий уровень представительства женщин, от 10% до 20%: Азербайджан, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Ирландия, Кипр, Литва, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Франция, Черногория и Чешская Республика.

30. В самом конце списка, когда представительство женщин ниже, чем 10% в однопалатном парламенте или в нижних палатах парламента, на ноябрь 2008 года, по-прежнему были следующие государства-члены Совета Европы: Албания, Армения, Грузия, Мальта, Турция и Украина.

31. За последние несколько десятилетий во многих установившихся западных, прежде всего Северных, демократических странах имели место значительные изменения в представительстве женщин. Притом что до 1970-х годов в парламентах Северных стран явное большинство занимали мужчины, постепенно представительство женщин в этих парламентах стало расти. Примером такого постепенного процесса является Норвегия. После того как представительство женщин в парламенте Норвегии медленно выросло с 4,7% в 1953 году до 9,3% в 1969 году, в 1970-е годы наблюдался значительный рост (1973: 15,5%, 1977: 23,9%), также как и в 1980-е годы (1981: 25,8%, 1985: 34,4%, 1989: 35,8%). После этого изменения были лишь небольшими (1993: 39,4%, 1997: 36,4%, 2001: 36,4%, и 2005: 37,9%).

32. Так же как и в Норвегии, в Дании, Финляндии и Швеции порог «критической массы» в 30% был преодолен уже в 1980-е годы, тогда как в Исландии для этого пришлось ждать выборов в 1999 году. Швеция стала первым европейским государством, которое в 1994 году преодолело порог в 40%. На субнациональном уровне ассамблея Уэльса стала первой страной в Европе (и в мире), где на выборах в 2003 году и на последующих дополнительных выборах большинством депутатов стали депутаты- женщины.

[436] Источник: Межпарламентский союз, на основе информации, предоставленной национальными парламентами на 30 ноября 2008 года (www.ipu.org).

33. В отличие от того, что отмечалось ранее, то есть от постепенного роста представительства женщин в некоторых демократических странах, прежде всего в Северной Европе, в некоторых странах, таких как «бывшая Югославская Республика Македония» (1994: 3,3%, 2008: 31,7%), Бельгия (1995: 12,7%, 2007: 35,3%) и в Испании (1996: 26,7%, 2008: 36,3%), за последние годы отмечался резкий рост в представительстве женщин, что отчасти связано с гендерными квотами на выборах. Испания успешно преодолела наследие диктатуры, в условиях которой до 1970-х годов права женщин подавлялись, и начиная с 1980-х годов в этой стране отмечался рост представительства женщин на 10% в течение каждого десятилетия. В Германии динамичное увеличение представительства женщин имело место уже в 1980-х и в 1990-х годах (1970: 6,6%, 1980: 8,5%, 1983: 10% , 1987: 15%, 1990: 20,5%, 1994: 26%, 1998: 30,9%, 2002: 32,3%, 2005: 32,2%).

34. Опыт Восточной Европы и Центральной Азии является достаточно уникальным. В те годы, когда у власти находились коммунистические партии, женщины символично имели 20%-30% мест в парламенте. Однако женщины вряд ли представляли интересы женщин, поскольку парламент просто «штамповал» решения, принимавшиеся в центральных комитетах коммунистических партий, где доминировали мужчины. После 1989 года уровень представительства женщин резко снизился, во многих странах часто до нескольких процентов. И только в последние годы там вновь отмечается рост представительства женщин.

VI. Доступ женщин к парламенту

35. Для того чтобы женщины могли быть выбраны в парламент, им необходимо преодолеть несколько барьеров: во-первых, у них должно быть право на то, чтобы быть избранными; во-вторых, они должны хотеть выдвинуть свою кандидатуру на выборах; в-третьих, они должны быть отобраны в качестве кандидатов в своих партиях; и, в-четвертых, их должны избрать избиратели.

36. В настоящее время почти все страны мира предоставили женщинам право голоса и право выдвигать свою кандидатуру на выборах. Финляндия стала первой страной, которая утвердила оба этих типа демократических прав в Европе в 1906 году, одновременно для мужчин и женщин. В других европейских государствах неограниченное право голосовать и выдвигать кандидатуры женщинам было предоставлено несколько позднее, чем мужчинам. Среди абсолютно «запоздавших» в Западной Европе – Монако (1962), Швейцария (1971), Андорра (1973), Сан-Марино (1973), Португалия (1976) и Лихтенштейн (1984). В наше время всеобщее избирательное право, которое охватывает как активные, так и пассивные права, относится к тем принципам, которые составляют европейское наследие в сфере выборов, как это определено в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD (2002)023rev).

37. Однако по-прежнему мужчин, желающих выдвинуть свою кандидатуру на выборах, больше, чем женщин. Таким образом, одна из важных целей – увеличить количество потенциальных женщин-кандидатов. В целом, желание женщин выдвинуть свою кандидатуру на выборах укрепляется благодаря благоприятным

социально-экономическим, культурным и политическим условиям и благодаря поддержке политических партий и гражданского общества, в первую очередь женских движений. Если говорить о рациональном подходе, то личные устремления женщин выдвинуть свою кандидатуру на выборах могут также зависеть от перспектив того, что они будут выдвинуты и избраны. Избирательная система и гендерные квоты могут влиять на такие перспективы и, таким образом, на решение женщин выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

38. Самым важным для доступа женщин к парламентским мандатам является этап, на котором своих кандидатов на выборах выдвигает партия. Вопрос о том, кто будет избран, во многом предварительно решается комитетами по выдвижению кандидатур в партиях, поскольку они отбирают кандидатов и могут выдвинуть их на видные позиции в партийных списках или в «безопасных» избирательных округах. В зависимости от того, какие процедуры выдвижения кандидатов используются, национальные или региональные руководители партий, более широкий круг партийных должностных лиц или члены партии могут играть роль «стража врат».

39. Отбор кандидатов регулируется различными политическими соображениями. Если говорить о конкуренции, то партийные руководители отбирают тех кандидатов, от которых ожидается, что они укрепят шансы партии на победу в голосовании. Если избирательные системы позволяют использовать стратегии сбалансированного представительства, то само построение этой избирательной системы может быть благоприятно для представительства женщин. Кроме того, обязательные или добровольные квоты имеют непосредственное влияние на процесс выдвижения кандидатов. Однако данные, которые имеются, показывают, что в целом женщины недопредставлены уже на уровне выдвижения кандидатов

40. Наконец необходимо, чтобы женщины-кандидаты были избраны в парламент избирателями. Исследования национальных выборов в разных странах с прочно установившейся демократией показывают, что женщины, после того как они выдвинуты кандидатами, как правило добиваются на парламентских выборах таких же успехов, как и мужчины. Отчасти это связано с тем, что в странах с развитыми партийными системами избиратели голосуют в основном за саму партию, а не за отдельных кандидатов. Тем не менее, избирательные системы различаются в отношении возможностей избирателей выбирать не только между политическими партиями, но также и между отдельными кандидатами. Это может влиять на избрание женщин. Кроме того, гендерные квоты могут играть важную роль в том, чтобы женщины избирались в парламент, если в этих квотах содержатся положения о предпочтительном порядке кандидатов в партийных списках.

41. Кроме того, следует отметить, что практика «семейного голосования» не только нарушает тайну голосования женщин, но может также и сократить количество женщин-кандидатов, избираемых в парламент. Семейное голосование означает, что мужчина член семьи сопровождает одну или более женщин-родственниц в кабинку для голосования, при этом семейная группа голосует вместе, или когда мужчина – член семьи голосует от имени одной или более женщин-род-

ственниц (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум II B, стр. 22). И хотя семейное голосование запрещено на основании закона, в ряде стран к нему по-прежнему относятся терпимо (CDL-AD(2006)018, 146). Однако это совершенно неприемлемо. Исходя из этого, Комитет министров Совета Европы рекомендует, чтобы правительства государств-членов обеспечивали, чтобы женщины и мужчины могли осуществлять свои индивидуальные права и для этого принимали бы все необходимые меры для искоренения практики семейного голосования (Rec(2003)3).

VII. «Группы» избирательных систем и их влияние на представительство женщин

42. При обсуждении вопроса о влиянии избирательных систем на представительство женщин в парламентах научные исследователи, как правило, выделяют широкие «группы» избирательных систем, в частности системы пропорционального представительства, мажоритарные/плюралистические системы и комбинированные («смешанные») системы.

43. Один из наиболее устоявшихся выводов состоит в том, что в странах, применяющих системы пропорционального представительства, имеется более значительная доля женщин в парламентах, чем в странах с мажоритарной или плюралистической системой. Исследования и статистические данные показывают, что там, где используются системы пропорционального представительства, для женщин чаще бывает легче получить доступ в парламент. На протяжении последних трех десятилетий там, где существуют системы пропорционального представительства, отмечается значительное увеличение представительства женщин в парламентах, в то время как в рамках плюралистических или мажоритарных систем продвижение достаточно ограничено (Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, III A, 48)

44. В Европе подавляющее большинство государств на национальных выборах в парламент применяют систему ПП, и это можно рассматривать как скорее благоприятный фактор для представительства женщин. С другой стороны, плюралистические или мажоритарные системы, которые используются во многих регионах мира, в Европе встречаются весьма редко, поскольку они применяются только в Соединенном Королевстве и во Франции.

45. Как британская система «набравший большее количество голосов считается избранным», так и французская система в два тура, работают скорее против женщин. Исходя из этого, считается, что система выборов отчасти ответственна за низкое представительство женщин в этих странах. В обоих этих государствах существует огромное различие между представительством в национальных парламентах и намного более высокими уровнями представительства женщин на выборах в Европейский парламент, которые проходят с использованием системы ПП.

46. Комбинированные избирательные системы, такие как, например, смешанные пропорциональные системы, скорее более благоприятны для представитель-

ства женщин в парламенте, чем плюралистические или мажоритарные системы, однако менее благоприятны в отношении избрания женщин, чем традиционные системы пропорционального представительства. Неудивительно, что представительство женщин в парламенте в Новой Зеландии значительно выросло – с 21,2% в 1993 году до 29,2% в 1996 году, после того, как страна поменяла свою систему выборов с плюралистической системы в одномандатных округах на смешанную пропорциональную систему. На выборах в 2008 году в этой стране была достигнута самая большая доля женского представительства по сравнению с прошлым (34%). Недавние данные о представительстве женщин в Германии (32%) аналогичны данным по Новой Зеландии[437]. Особые комбинированные системы представляют собой «системы бонусов» в Италии и Сан-Марино.

47. Если сравнить обе части комбинированных систем, то можно увидеть, что в среднем женщины добивались большего успеха на выборах по партийному списку, как в процессе выдвижения кандидатур, так и на выборах в одномандатных округах. Этот вывод соответствует предыдущим исследованиям о представительстве женщин в системах ПП и в плюралистических системах. Так, например, в результате применения смешанной системы пропорционального представительства в Германии, доля женщин, избираемых в бундестаг, в одномандатных округах значительно ниже, чем по партийным спискам. То же самое может быть сказано, по крайней мере, о некоторых выборах в Новой Зеландии, причем наиболее очевидно это проявилось в 1996 году, когда по одномандатным округам было избрано лишь 15,4% представителей-женщин по сравнению с 45,5% представителей-женщин, избранных по спискам. Также и в компенсационной системе, принятой в Венгрии, женщины, судя по всему, имеют больше шансов на успех по спискам, чем в одномандатных округах

48. Аналогичные результаты можно увидеть и в странах, применяющих параллельную систему, которая является одним из подтипов комбинированных систем. Примером этого является Литва, где процент женщин, избираемых в одномандатных округах (1992: 7%, 1996: 16,2%, 2000: 8,4%, 2004: 18,3), ниже, чем доля женщин среди представителей, избираемых по партийным спискам (1992: 7,1%, 1996: 20%, 2000: 12,8%, 2004: 22,9%). Среди крайних примеров – выборы 2006 года на палестинских территориях, в результате которых среди 132 представителей было избрано 17 женщин. В рамках параллельной системы все 17 женщин были избраны по списку ПП, и ни одна из них в одномандатных округах.

49. Однако мы должны сознавать, что даже в тех случаях, когда избирательные системы принадлежат к одной и той же «группе» избирательных систем, они могут не давать автоматически одинаковые результаты в каждой стране. Это во многом связано с двумя причинами: во-первых, избирательные системы, даже принадлежащие к одной «группе», значительно различаются по своим конкретным характеристикам и типам. Действительно, существуют разные плюралисти-

[437] И хотя в обеих странах применяются системы ПП списков в ММО, «мажоритарная премия» дается самой большой партии/объединению, если эта партия завоевала много мест, но не большинство. Таким образом, избирательная система направлена на то, чтобы создать парламентское большинство для одной партии или объединения.

ческие/мажоритарные системы, разные системы ПП и разные комбинированные системы и по всей Европе, и в мире. Учитывая эти различия, было бы скорее неправильным обсуждать влияние избирательных систем на представительство женщин в парламентах лишь на основе общих характеристик «группы» избирательных систем.

50. Во-вторых, избирательная система является лишь одним из ряда факторов, влияющих на представительство женщин, и последствия избирательной системы во многом зависят от соответствующих политических и социальных условий каждой страны. Таким образом, избирательная система может лишь содействовать доступу женщин в парламент или препятствовать ему, но не предопределяет это. Вопрос о том, действительно ли институциональные стимулы избирательных систем являются эффективными, во многом зависит от роли женщин в обществе и в политике, а также от поведения потенциальных женщин-кандидатов, политических партий и избирателей.

VIII. Технические аспекты избирательных систем и их влияние на представительство женщин

Одномандатные округа или многомандатные округа

51. В том, что касается представительства женщин в парламентах, ключевым фактором является то, предусматриваются ли в избирательной системе одномандатные округа (ОМО), в которых от каждого избирательного округа избирается лишь один парламентарий, или же предусматриваются многомандатные округа (ММО), в которых от округа избирается сразу несколько членов парламента.

52. Среди государств-членов Совета Европы только в плюралистической системе в Соединенном Королевстве и в Азербайджане и при системе в два тура во Франции на выборах нижней палаты или однопалатных национальных парламентов используются одномандатные округа по всей стране.

53. В комбинированных системах некоторые представители избираются в ОМО. Это происходит в случае с параллельными системами в Армении, «бывшей Югославской Республике Македония», Грузии и Литве, а также в различных смешанных пропорциональных системах в Албании (до недавней реформы в сфере выборов), Венгрии и Германии.

54. За исключением некоторых стран (например, Словении и Швейцарии), очень мало ОМО по-прежнему сосуществуют с пропорциональной системой в многомандатных округах, притом что в большинстве государств-членов Совета Европы представители на местном, региональном и/или национальном уровне избираются исключительно на основе пропорционального представительства в многомандатных округах.

55. Обычно ОМО рассматриваются как менее благоприятные для выдвижения кандидатур-женщин и для их представительства, чем многомандатные округа. Даже при смешанных пропорциональных системах, ОМО имеют тенденцию соз-

давать неблагоприятные условия для женщин. В одномандатных округах каждая партия может выдвинуть кандидатуру только одного человека на округ, и там избирается только тот кандидат, который получил относительное или абсолютное большинство голосов. Проблема для потенциальных женщин-кандидатов состоит, во-первых, в том, чтобы быть выдвинутыми своей партией, а во-вторых – быть избранными избирателями. Таким образом, женщины должны соревноваться с мужчинами в своей собственной партии (за выдвижение) и против мужчин из других партий (для того, чтобы быть избранными).

56. Нередко бывает, что выдвижение кандидатур-женщин сталкивается с устремлениями мощных политиков-мужчин из той же партии. Более того, партийные «стражи врат» могут рассматривать женщин как менее способных выиграть конкуренцию лицом к лицу с мужчиной-кандидатом из другой партии, особенно если выдвижение кандидатуры-женщины требует снятия уже занимающего должность мужчины. Поскольку партии неохотно снимают кандидатуры занимающих должности в интересах паритета, то пребывание на должности мужчин является дополнительным барьером на пути выдвижения кандидатур женщин. Однако когда женщины уже завоевали парламентские места, то они тоже могут пользоваться преимуществами лиц, занимающих должности.

57. Кроме того, сомнения руководителей партий в отношении выдвижения кандидатур-женщин, которые, по их мнению, могут в меньшей степени привлечь избирателей по сравнению с мужчинами в ОМО, основаны скорее на восприятии, чем на фактах. Не существует теоретических обоснований или эмпирических данных, свидетельствующих о том, что в одномандатных округах женщины не могут добиться столь же высоких результатов, как мужчины. К сожалению, сравнительные данные об уровне успеха женщин отсутствуют, в частности, в том что касается различий между количеством выдвинутых кандидатур и избранных женщин-кандидатов. Однако опыт разных стран показывает, что женщины, вопреки официальным заявлениям партий, добиваются хороших результатов, если они конкурируют на тех же условиях, что и мужчины.

58. Это особенно касается стран с прочно установившейся демократией и с высокоорганизованными партийными системами, где избиратели голосуют в основном за партию, а не за отдельных кандидатов, даже в одномандатных округах (которые более ориентируются на кандидатов, чем система пропорционального представительства с закрытыми списками в ММО). Это означает, что при развитой партийной системе обычно принадлежность к партии более важна, чем пол кандидата, причем не только в списках ПП, но и в одномандатных округах. В таких случаях успех женщин-кандидатов в ОМО во многом зависит от того, выдвигаются ли их кандидатуры и поддерживаются ли они сильными партиями, которые могут выиграть место в соответствующих округах.

59. Только в странах со сравнительно неустойчивыми партийными системами и/или такими, которые по-прежнему придают большое значение независимым кандидатам, индивидуальные черты кандидатов могут иметь сильное влияние на поведение избирателя, особенно в ОМО. Если в таких странах до-

минируют традиционные гендерные роли, то это может быть неблагоприятным для женщин.

60. В отличие от ОМО, многомандатные округа позволяют сбалансировать представительство партий, поскольку там избирается несколько кандидатов, и, следовательно, они номинируются в партийных списках. Таким образом, «стражи врат» в партиях могут иметь хорошие основания для внесения женщин в свои списки: это может рассматриваться не только как стратегия по привлечению женщин-избирателей, но также и как механизм по представлению различных внутренних партийных интересов и, тем самым, для укрепления сплоченности партии. Более того, включение женщин в партийный список может рассматриваться как вопрос равенства, особенно если в партии существует активное женское крыло или имеется сильное женское движение в гражданском обществе.

Количество мандатов в многомандатных округах

61. Притом что ожидается, что многомандатные округа являются более благоприятными для женщин, чем ОМО, они весьма различаются по количеству мест, избираемых от округа. В государствах-членах Совета Европы существуют, например, системы ПП в основном в малых или средних округах, системы ПП в достаточно больших округах, а также системы ПП в округе, представляющем всю страну. Более того, имеются также многоуровневые системы ПП с округами равных размеров на разных уровнях. Наконец, имеются комбинированные системы, в которых по крайней мере некоторые парламентарии избираются по спискам ПП.

62. Часто ожидается, что чем больше количество депутатов от округа, то тем больше женщин будет выдвигаться в качестве кандидатов или избираться. Как уже было показано, это предположение основывается на динамике процесса выдвижения кандидатов в партиях и в стратегиях партий по сбалансированному участию в предвыборной гонке. Ряд исследований, как представляется, доказывают такую оценку, однако по-прежнему ведутся дискуссии в отношении того, насколько эмпирически обоснован этот аргумент.

63. Недавние эмпирические исследования показывают, что значение имеет не столько количество кандидатов от округа, сколько «количество кандидатов от партии». Притом что количество кандидатов от округа определяется количеством мест, избираемых от этого округа, то количество кандидатов от партии означает то количество мест, которые будут завоеваны партией (или которые она ожидает завоевать) в определенном избирательном округе. И только в том случае, если партия предвидит, что она выиграет ряд мест в избирательном округе, начинает действовать сбалансированный подход к выдвижению кандидатов.

64. Однако, если партия ожидает выиграть одно или два места, то и влияние этого фактора будет достаточно ограниченным или вообще отсутствовать. Учитывая, что во многих системах ПП мужчины являются первыми в списке, то вероятность избрания женщин низка, если от партии выдвигается один кандидат. Это

тем более относится к странам с гендерными квотами на выборах, как об этом свидетельствует опыт Латинской Америки.

65. Существует очевидная взаимосвязь между количеством кандидатов от округа и количеством кандидатов от партии. Например, в небольших округах с примерно 3-5 местами, даже сильные партии ожидают, что они выиграют лишь несколько мандатов. Небольшие партии без региональной базы сталкиваются с риском не получить даже одного места в соответствующем округе, учитывая эффективный (математический) порог представительства.

66. В средних или крупных округах сильные партии могут ожидать, что они выиграют несколько мест, и поэтому начинают действовать стратегии сбалансированного представительства. Однако небольшие партии должны будут бороться даже за несколько мест в таком округе.

67. Когда избирательным округом является вся страна, то, скорее всего, увеличивается количество партий, которые, как ожидается, получат несколько мест. Однако и в этом случае существуют небольшие партии, которые проходят в парламент лишь с несколькими местами, если они не исключаются в результате применения юридических порогов (см. ниже).

68. В целом, чем больше округа и количество кандидатов от партий, тем выше вероятность того, что в качестве кандидатов будут выдвигаться женщины, и что они будут избраны в этих округах. Таким образом, избирательные округа среднего и большого размера, а также представляющие собой всю страну, в рамках систем ПП, будут более благоприятными для женщин, чем небольшие округа или даже одномандатные округа. Если на округ приходится много мест, то, скорее всего, увеличится и количество партий, ожидающих того, что они выиграют эти несколько мест.

69. Разумеется, само по себе большое количество мест от округа и кандидатов от партии не гарантирует высоких уровней представительства женщин, но, по крайней мере, они позволяют эффективно осуществлять стратегии сбалансированного представительства, если на то имеется политическая воля. Интересно отметить, что реформа выборов в Польше в 2001 году, благодаря которой были созданы более широкие ММО в рамках системы ПП, привела к увеличению количества женщин, которых включают в списки кандидатов.

70. С другой стороны, учитывая небольшое количество выбираемых кандидатов, большие партии в маленьких округах и маленькие партии в больших избирательных округах сталкиваются с трудностями при осуществлении стратегий сбалансированного представительства. Если система ПП используется только в маленьких округах, как это происходит в Ирландии, то она может быть столь же неблагоприятна для женщин, как и ОМО (см. также Rec(2003)3, Пояснительный меморандум, III A, 49). Двухмандатные округа в Чили также обвиняют в том, что они способствуют низким уровням представительства женщин.

71. Однако в тех странах, где существуют хорошо продуманные гендерные квоты со строгим распределением мандатов (см. ниже), различия между разными уровнями представительства от округов и от партий необязательно значительны,

если количество кандидатов от партий больше, чем одно место. Представляется, что недавние исследования, проведенные в Латинской Америке, подтверждают такую оценку.

Юридические пороги

72. Юридические пороги – это та минимальная доля голосов, которая нужна для партии, чтобы получить места в парламенте. Партии, получающие меньше такого процента голосов, исключаются из парламентского представительства на основе юридических положений.

73. Можно предположить, что юридические пороги, судя по всему, не содействуют представительству женщин. Они направлены на то, чтобы исключить из доступа в парламент маленьких партий. Они могут предупреждать фрагментацию парламентской партийной системы, но неблагоприятны для общего представительства избирательной системы. Действительно, малые партии, которые могут представлять интересы меньшинств или женщин, в этом случае исключаются из представительства в парламенте.

74. Однако исключение маленьких партий не связано автоматически с низким уровнем представительства женщин в парламенте. Если мы будем рассматривать количество кандидатов от партий как важный фактор стимулирования (гендерного) баланса, то юридические пороги скорее будут иметь обратный эффект: они исключают маленькие партии, которые могли бы получить лишь несколько мест, из представительства в парламенте. В то же время, те партии, которые преодолевают установленный порог, завоевывают достаточно мест для того, чтобы должным образом обеспечивать сбалансированность кандидатов. Исходя из этого, благодаря юридическому порогу, в парламент попадают лишь партии, имеющие относительно высокий уровень представительства. Они даже извлекают выгоду от исключения маленьких партий. Поскольку у них больше пространства для выдвижения женщин-кандидатов, более вероятно, что среди тех, кто получит мандат, будет больше женщин.

75. Благодаря влиянию количества кандидатов от партий, женщины теоретически получат поддержку от сочетания большого количества делегатов от избирательного округа и высоких юридических порогов. В соответствии с динамикой взвешенного представительства, сочетание ПП в больших округах и даже в таких округах, которые охватывают всю страну, с юридическими порогами, как представляется, будет благоприятным для выдвижения женщин-кандидатов и их представительства. Однако и даже это сочетание само по себе не гарантирует высокого уровня представительства женщин, как об этом свидетельствует опыт разных стран Европы.

76. Тем не менее, моделирование в Коста-Рике и Швеции, где используют избирательные пороги, показывает, что и без порогов очень маленькие партии могли бы выиграть на выборах. Однако, благодаря порогам, малые партии исключаются из парламентского представительства. В то же время от больших партий избирается большее число женщин. Это означает, что существуют «компромис-

сы» между представителями избирателей малых партий и увеличением парламентского представительства женщин благодаря большему числу женщин-кандидатов со стороны больших партий.

Закрытые или открытые списки

77. Притом что при плюралистических/мажоритарных системах в ОМО возможны лишь индивидуальные (партийные) кандидатуры, при системах ПП применяются разные формы списков. Такие списки могут быть закрытыми, открытыми или свободными. При закрытых списках политические партии сами определяют предпочтительный порядок кандидатов в бюллетене для голосования, а избиратель поддерживает весь список без какой-либо возможности изменить тот порядок, в котором места распределяются среди кандидатов. С другой стороны, при открытых списках избиратель может выразить предпочтение в отношении отдельных кандидатов, подав определенное количество преференциальных голосов, тем самым изменив порядок предпочтения в списке. При таких списках избиратель может даже выбирать между кандидатами из разных списков.

78. Несмотря на бытующее мнение, согласно которому системы ПП в основном ассоциируются с закрытым партийным списком, во многих системах ПП в Европе применяются открытые списки. Это касается ряда систем ПП в многомандатных округах, например, в Бельгии, на Кипре, в Латвии, Словении и Финляндии. Открытые списки и преференциальное голосование применяются также в системе ПП на национальном уровне в Словакии, а во многоуровневых системах ПП – в Австрии, Греции, Дании, Швеции и Эстонии. Даже при комбинированных системах могут применяться открытые списки, как это делается в Монако. Свободные списки и перекрестное голосование на выборах в национальные парламенты встречаются достаточно редко. Это действует, например, в Лихтенштейне, Люксембурге и Швейцарии, а система единого передаваемого голоса – в Исландии и на Мальте, где избиратели могут указывать свой первый и альтернативный выборы даже между партиями, хотя обычно этого не делается.

79. При закрытых партийных списках важнейшее значение имеет то, чтобы женщины, чьи кандидатуры выдвигаются, размещались бы в списке на выигрышных позициях. Таким образом, именно от «стражей врат» в партии во многом зависит, действительно ли они поставят женщин на видные позиции в партийных списках. Если они это делают, то благодаря этому и представительство женщин действительно становится повышенным. Если они отказываются это делать, то существует вероятность того, что женщины будут недопредставлены в парламенте.

80. При наличии открытых или свободных списков избиратели могут менять порядок предпочтения в списке. Однако если возможно преференциальное голосование или перекрестное голосование, то избиратели необязательно будут выбирать кандидатов от обоих полов, и это может привести к несбалансированному составу парламента, избранного избирателями (CDL-AD (2002)023rev, Пояснительный доклад, пункт 25). Напротив, открытые списки могут быть благо-

приятны для хорошо известных кандидатов-мужчин. Таким образом, это создает опасность того, что внедрение открытых списков может привести к избранию меньшего числа женщин.

81. Однако открытые списки не должны препятствовать представительству женщин. В той степени, в какой женщины самоорганизуются и активно ведут предвыборную кампанию в поддержку женщин-кандидатов, преференциальное голосование может и не работать против женщин. Напротив, это может привести к более широкому представительству женщин. В Дании, как возможность для избирателей подавать преференциальные голоса, так и практика выдвижения кандидатур в партиях является благоприятной для высокого уровня представительства женщин. Еще один пример этого – Перу, где избиратели активно используют преференциальное голосование для избрания женщин, как это показали выборы в 2006 году.

82. Поэтому вряд ли можно дать общие рекомендации в отношении формы списков. Тот факт, что кандидатом является женщина, может быть и преимуществом или недостатком при любой форме партийного списка. Как заявил один ведущий эксперт: «Принципиальным вопросом является то, легче ли убедить избирателей активно голосовать за женщин-кандидатов или убедить партийных «стражей» в том, что включение большего количества женщин в партийный список на видные позиции является как справедливым, и, что более важно, стратегически мудрым» (Метланд (Matland) 2005: 104). Ситуация в разных странах разная. В некоторых случаях, можно убедить как партийных «стражей», так и избирателей, как это делается в вышеупомянутых примерах Дании и Перу.

83. Однако если гендерные квоты эффективно применяются и обеспечивают включение женщин на видные позиции в списке (см. ниже), в некоторых случаях гарантировать представительство женщин могут закрытые списки. Интересно отметить, что на выборах в Боснии и Герцеговине с 2002 года, при использовании гендерных квот и открытых списков, отмечается резкое снижение количества избранных женщин, по сравнению с выборами 1998 года, когда квоты применялись одновременно с закрытыми списками. Опыт Латинской Америки также показывает, что квоты работают лучше с закрытыми списками, чем с открытым списком, но там различия не столь значительные, как можно было бы ожидать, исходя из здравого смысла.

IX. Влияние гендерных квот на представительство женщин

84. Введение гендерных квот на выборах может рассматриваться как должная и законная мера для повышения уровня представительства женщин в парламентах (CDL-AD(2002)023rev, I.25; CDL-AD(2006)020). В последние годы в мире значительное число стран вводит нормы, основанные на квотах. Существует почти 50 государств с юридически принятыми гендерными квотами или зарезервированными за женщинами местами в национальном парламенте. Во многих других странах политические партии применяют, дополнительно или на альтернативной основе, добровольные гендерные квоты. Полезная информация

о применении гендерных квот в странах по всему миру размещена на веб-сайте «Всемирная база данных о квотах в поддержку женщин» (www.quotaproject.org).

Юридическая гендерная квота

85. Юридические гендерные квоты закреплены в конституции и/или национальных законах о выборах. Они обязательны для всех партий, выдвигающих кандидатов или списки кандидатов на выборах.

86. На региональном уровне в сфере использования гендерных квот на национальных выборах ведущую роль играет Латинская Америка. Аргентина стала первой страной в мире, которая ввела такую квоту в 1991 году, и в 1990-х годах этому примеру последовали многие государства (например, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Панама, Перу и Эквадор). В результате этого, более чем в половине латиноамериканских государств применяется законодательство, предусматривающее гендерную квоту, при этом на значительном уровне – от 20% до 40% женщин-кандидатов на выборах в национальные парламенты

87. В контексте Европы Рекомендация Rec (2003) 3 *Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия политических решений* в политической и общественной жизни «сбалансированное участие женщин и мужчин» в процессе принятия политических и общественных решений определяется как минимальное 40-процентное представительство каждого пола в любом руководящем органе в политической и общественной жизни (см. Пояснительный меморандум). Этот принцип *сбалансированного участия женщин и мужчин* подразумевает присутствие женщин и мужчин в этом контексте таким образом, чтобы ни один из полов не имел бы более 60% или менее 40% от общего количества. Эта формула выходит за рамки простой юридической гендерной квоты и усиливается в Рекомендации Rec(2007)17 Комитета министров государствам-членам о стандартах и механизмах гендерного равенства.

88. До недавнего времени среди государств-членов Совета Европы юридические квоты были достаточно непопулярными. Прежде всего, особое сопротивление в отношении положения о квотах отмечается в странах Центральной и Восточной Европы, что связано с советским прошлым, когда квоты использовались скорее в символичной форме «освобождения от прошлого». В таких странах, как Литва, Польша, Чешская Республика и Эстония, предложения о введении юридических квот были, в конце концов, отвергнуты политическими партиями (хотя некоторые из них применяют добровольные квоты). То же самое произошло и в некоторых демократических странах Западной Европы, например, в Швейцарии. В ряде государств вопрос о юридических квотах был поставлен в конституционных судах. В Италии, например, Конституционный суд отменил соответствующий закон в 1995 году, в отличие от Испании, в которой в 2008 году Закон о равенстве был провозглашен конституционным. В постановлении Конституционного суда Испании говорится о том, что *сбалансированное участие или членство*, как это

предусматривается в Органическом акте об эффективном равенстве между женщинами и мужчинами, не относится к юридической гендерной квоте или «аффирмативным действиям».

89. При этом на настоящий момент 10 государств-членов Совета Европы уже ввели юридические гендерные квоты на выборах в национальные парламенты. Первой такой страной стала Бельгия, которая приняла два закона о квотах в 1994 и в 2002 году, затем Босния и Герцеговина (1998, 2001), Франция (1999/2000) и Армения (1999, 2007). Позднее юридические квоты были введены также в «бывшей Югославской Республике Македония» (2002), Сербии (2004), Португалии (2006), Словении (2006), Испании (2007) и, в самое последнее время, в Албании (2008). В соответствии с Конституцией 2000 года, Греция применяет обязательные квоты только на субнациональном уровне. В некоторых случаях, решение о введении квоты было принято под серьезным влиянием рекомендаций международных организаций. Это относится к Боснии и Герцеговине, в которой кампания по введению гендерных квот на выборах в 1997-1998 году была поддержана ОБСЕ и финансировалась фондом USAID.

90. Юридические гендерные квоты, применяемые в государствах-членах Совета Европы, значительно отличаются в отношении минимального процента каждого пола среди кандидатов. Притом что лишь несколько стран предусматривают равное соотношение между женщинами и мужчинами в партийных списках (Бельгия) или среди общего числа партийных кандидатов (Франция), в большинстве случаев требуемый минимум по обоим полам ниже: 40% в Испании, 35% в Словении, 33% в Боснии и Герцеговине и Португалии, 30% в Албании, «бывшей Югославской Республике Македония» и Сербии и 15% в партийных списках и списках партийных блоков в рамках ПП на выборах в Армении.

91. Несколько стран предусматривают также определенную норму в отношении порядка предпочтения в списке. В Сербии каждая 4-я позиция должна быть заполнена кандидатами менее представленного пола. В Испании – каждая 5-я позиция, в то время как в Армении женщины должны присутствовать только на каждой 10-й позиции. В Боснии и Герцеговине должен быть лишь один кандидат от недопредставленного пола среди двух возможных позиций в списке, два кандидата среди первых пяти и три – среди первых восьми. В Бельгии две самые высокие позиции (в 2002 году: три самые высокие позиции) не должны быть заполнены кандидатами одного пола. Однако ни в одной из юридических квот не предусматривается система «чередования», когда каждым вторым кандидатом в списке должна быть женщина. Нельзя недооценивать важность размещения мандатов, поскольку именно это может заставить партии выдвигать женщин-кандидатов на видные позиции в списке. Однако существующие нормы в Европе в этой сфере встречаются достаточно редко.

92. Важно учитывать и возможность санкций в связи с несоблюдением юридических квот. Юридические санкции за несоблюдение могут приводить к сокращению государственного финансирования (Албания, Португалия и Франция), ограничению количества кандидатов (Бельгия) или просто к отказу утвердить

списки (например, Армения, «бывшая Югославская Республика Македония», Испания, Сербия и Словения).

93. Поскольку юридические квоты, предусмотренные в конституциях и/или в законах о выборах, обязательны по своему характеру, то может показаться, что они являются более эффективными, чем добровольные партийные квоты. Однако это необязательно приводит к таким результатам. Для того чтобы принятие и реализация юридических квот были результативными, это требует не только строгого распределения мандатов и эффективных механизмов соблюдения норм, но и приверженности такому подходу со стороны самих политических партий. Даже при наличии юридических квот, ключевая роль в их реализации принадлежит политическим партиям. Сопротивляющиеся таким нормам партийные «стражи врат» могут найти способы обойти законодательство о квотах или же спустя рукава выполнять соответствующие положения.

94. Во Франции, например, политические партии не в полной мере соблюдают закон о гендерном паритете, который предусматривает, что партии должны представлять 50% кандидатов каждого пола. Что касается парламентских выборов, то при использовании системы в два тура голосования в одномандатных округах гендерный паритет не может быть гарантирован в каждом избирательном округе. С учетом этого, различие между числом кандидатов каждого пола не может превышать 2% от общего количества кандидатов от партии. Если это не соблюдается, то в законе предусматривается сокращение государственного финансирования. Тем не менее, несмотря на то, что политические партии несут значительные потери такого финансирования, они до сих пор не выполняли требований о паритете на выборах в национальный парламент. Даже социалистическая партия, которая была движущей силой в процессе принятия «закона о паритете» 2000 года, в 2002 году выдвинула лишь 36% женщин-кандидатов.

95. Если рассмотреть выборы 2002 года в «бывшей Югославской Республике Македония», то критерий 30% выполнили все политические партии. Однако женщины-кандидаты зачастую были размещены на более низких позициях в партийных списках. В результате этого среди парламентариев было избрано лишь 18,3% женщин. Тем не менее, такая квота содействовала значительному повышению представительства женщин, по сравнению с выборами в 1990-х годах (4,1%), 1994 году (3,3%) и 1998 году (6,6%). На выборах в 2006 году доля избранных женщин достигла 28,3%. Этот пример показывает, что юридические квоты могут быть важными в том, чтобы придать импульс такому процессу, в результате которого в парламент избирается все большее число женщин.

96. В Испании в 2008 году прошли первые национальные выборы в парламент, в отношении которых действовал закон о равенстве. В соответствии с этим законом, в партийном списке может быть не менее 40% каждого пола. В небольших округах, в которых менее 5 мест, позиции в списке должны быть распределены как можно более равно. Однако этот закон не привел к значительному увеличению представительства женщин в нижней палате парламента. В то время как на выборах в 2004 году было избрано 126 женщин, на выборах в 2008 году места в

парламенте получили 127 женщин, что равно 36,3% избранных членов нижней палаты. Поэтому в том что касается Испании, гендерная квота закрепила высокий уровень парламентского представительства женщин, который уже был достигнут частично в результате добровольных партийных квот.

Добровольные партийные квоты

97. Партийные гендерные квоты принимаются на добровольной основе соответствующими партиями для того, чтобы гарантировать выдвижение кандидатами определенного процента женщин. Такие квоты могут быть лишь общим обязательством, либо уставными положениями. Среди государств-членов Совета Европы, в примерно 30 странах одна или более партий установили добровольные квоты. В некоторых государствах партийные квоты применяются в дополнение к квотам юридическим, притом что в других странах они используются как альтернатива.

98. Так же как и юридические квоты, добровольные квоты могут быть одним из способов обеспечения «ускоренного» доступа женщин к парламентам. Однако доля женщин, выдвигаемых кандидатами, между партиями обычно различается, как внутри стран, так и при сравнении между странами. Среди партий с 50% квотой для женщин в партийных списках, имеются, например, партии «зеленых» в Австрии, Германии, Исландии, Италии и Швеции, а также некоторые левые партии в Германии, Нидерландах и Швеции. В ряде случаев применяются системы «чередования». Другие партии приняли гендерные квоты, обычно от 20% до 40%.

99. Следует отметить, что в некоторых странах, которые применяют только добровольные партийные квоты, представительство женщин в парламенте находится на относительно высоком уровне. В Европе это можно сказать о Швеции, Норвегии, Нидерландах, Исландии и Германии. И хотя принято считать, что высокие уровни представительства в Скандинавских государствах, таких как Швеция и Норвегия, связаны в основном с партийными квотами, важно отметить, что в обеих странах эти квоты были установлены только после того, как женщины уже добились значительного представительства. В Швеции и Норвегии введение партийных квот стало последовательным шагом в длительном процессе завоевания женщинами высокого уровня представительства. Тем не менее, даже в этих странах, введение партийных квот имеет положительное влияние на представительство женщин.

100. Как правило, можно сказать, что чем шире партии применяют добровольные партийные квоты, тем большее влияние это оказывает. Например, имело огромное значение то, что лейбористская партия, как самая большая в политической жизни в Норвегии, впервые применила такую квоту на выборах в 1985 году. Это привело к значительному увеличению числа женщин-представителей. Это же можно сказать и о британской лейбористской партии, которая увеличила число своих женщин-кандидатов, включив в 1997 году в краткие списки исключительно женщин. Еще одним примером является принятие 40% квоты социал-демократической партией Хорватии в 1996 году, поскольку именно благодаря этой партии в

парламент было избрано значительное количество женщин. Аналогичные результаты видны и в тех странах, где доминирующие правящие партии приняли добровольные квоты, как это имело место в Мозамбике, Намибии или Южной Африке.

X. Политические партии как важные контекстуальные факторы

101. Из вышеизложенных аргументов очевидно вытекает то, что системы выборов и гендерные квоты сами по себе не могут гарантировать высокие уровни представительства женщин. Что касается политического контекста, то в балансе гендерного представительства в парламенте видную роль играют политические партии, поскольку именно они контролируют процесс выдвижения кандидатов. В публикациях в качестве позитивных факторов, влияющих на представительство женщин, излагаются следующие характеристики, связанные с партиями.

102. Во-первых, это высокий уровень развития и институционализации партий и партийных систем: и хотя в отношении влияния этих факторов было проведено мало эмпирических исследований, существуют теоретические основы для вывода о том, что женщины, особенно, если им не хватает политических ресурсов, могут получить преимущества от того, что участвуют в выборах под эгидой одной из сильных партий. Политические партии, прежде всего при высоком уровне институционализации партийных систем, играют ключевую роль в процессе выборов. Учитывая их контроль над процессом выдвижения кандидатов, сильные политические партии зачастую играют более решающую роль в выборе женщин, чем сами избиратели. Для сильных и хорошо организованных партий выдвижение слабых (действительно или предположительно) кандидатов, может быть не столь рискованно, ибо их кандидаты скорее всего выиграют, независимо от их пола. Даже в менее развитых партийных системах, партийная принадлежность среди женщин означает очень много с точки зрения успеха на выборах, как, например, это видно на примере исследований выборов в региональные собрания в России.

103. Во-вторых, активное женское крыло внутри партии и женское представительство в руководстве партии: даже при высоком представительстве партии в парламенте, баланс в представительстве между полами будет достигнут скорее в том случае, если женщины-активистки сами оказывают давление внутри партии. Если женщины хорошо организованны и занимают видные позиции в партии, то они смогут влиять и на то, что у них будут видные места в списках ПП, и даже при выдвижении женщин-кандидатов в ОМО. Кроме того, сильное женское движение может активно оказывать влияние на более широкое участие женщин и вне партии. Пример Испании свидетельствует о мощном влиянии феминистского лобби и партийных феминисток на участие женщин в политике партий, прежде всего в социалистической партии. И в других странах женщины из политических партий, гражданского общества и СМИ работали вместе для оказания давления для того, чтобы женщин выдвигали в качестве кандидатов на парламентских вы-

борах и/или для принятия гендерных квот на выборах. Тем не менее, во многих странах среди членов партии, и прежде всего в руководстве, по-прежнему доминируют мужчины. Иногда женщины подвергаются серьезной дискриминации и внутри собственных партий.

104. В-третьих, направленность партийных программ: представляется, что идеология партии играет важную роль в том, каковы перспективы выдвижения женщин в качестве кандидатов и их избрания. Существует мнение, что левые и зеленые партии в идеологическом плане более склонны к тому, чтобы выдвигать женщин и добиваться гендерного паритета, чем партии правые. Действительно, социал-демократы, социалисты, рабочие и другие левые партии были зачастую первыми (а иногда и единственными) партиями, которые принимали добровольные гендерные квоты. Так обстоит дело, например, в Австрии, «бывшей Югославской Республике Македония», Венгрии, Греции, Дании (однако в Дании соответствующие партийные квоты были уже ликвидированы), Испании, Кипре, Литве, на Мальте, в Нидерландах, Норвегии, Португалии, Сербии, Франции, Хорватии, Чешской Республике и Швеции. В некоторых странах, таких как Германия, первенство в этой сфере принадлежит зеленым партиям, которые внедрили 50% паритетную квоту. И даже после принятия юридических гендерных квот, левые партии скорее склонны к тому, чтобы реально применять такие квоты, как, например, показывает опыт Испании (хотя к Франции это относится не в полной мере).

105. Более того, следует учитывать и так называемый эффект «распространения». «Распространение» определяется как процесс, в результате которого партии принимают те политические направления, инициаторами которых выступают другие партии. Предполагается, что после того, как видная партия начинает выдвигать больше женщин на выигрышные позиции, другие партии (более ускоренными темпами) последуют этому примеру. Однако было продемонстрировано, что условия для такого подхода лучше при системах ПП-списков, чем при плюралистических или мажоритарных системах. В рамках систем ПП издержки такой стратегии ниже, а выгоды – выше, поскольку сбалансированность между кандидатами возможна и даже небольшое повышение в (женских) голосах может привести к дополнительному выигрышу мест.

106. Эффект распространения может действовать и в отношении принятия добровольных партийных квот. После того как партия внедрила гендерные квоты, другие партии могут начать действовать также. Примерно в половине государств-членов, где существуют партийные квоты, более одной партии приняли добровольные квоты. Это, например, относится к Бельгии, Германии, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Люксембургу, Нидерландам, Норвегии, Польше, Румынии, Словении, Соединенному Королевству и Швеции. Например, в Бельгии, юридическая квота использовалась лишь как минимальный стандарт, при этом партии повысили свои добровольные квоты, испытывая конкуренцию со стороны других партий. В научной литературе также выделяется в качестве примера «распространения» гендерной политики Норвегия. Пример «распростра-

нения» может быть продемонстрирован и в отношении Германии: успех партии «зеленых», которая достигла гендерного паритета уже в начале 1980-х годов, оказывает сильное электоральное давление на конкурирующие партии, прежде всего социал-демократов.

XI. Выводы

107. Существует широкий круг социально-экономических, культурных и политических факторов, которые могут затруднить или облегчить доступ женщин в парламент.

108. Среди институциональных политических факторов на парламентское представительство женщин могут значительно влиять как избирательная система, так и гендерные квоты.

109. По сравнению со многими структурными и культурными препятствиями в отношении представительства женщин, система выборов может быть изменена более просто, так же как и принятые нормы, касающиеся квот, если на это существует политическая воля. Таким образом, реформы избирательного права предоставляют надежные возможности для расширения представительства женщин.

110. Лишь несколько государств-членов Совета Европы применяют такую систему выборов, которая сама по себе неблагоприятна для женщин. Плюралистические или мажоритарные системы в одномандатных округах, которые, как правило, работают против женщин, встречаются в Европе весьма редко.

111. Комбинированные системы выборов, особенно системы пропорционального представительства, представляются более благоприятными для парламентского представительства женщин, чем плюралистические или мажоритарные системы, но менее благоприятными, чем системы ПП, которые применяются исключительно в многомандатных округах на одном или нескольких уровнях.

112. В целом, подавляющее большинство систем ПП, используемых в Европе, не ставят женщин в неблагоприятное положение. Среди этих систем те, в которых имеется большое представительство по округам и высокие избирательные пороги, теоретически обеспечивают более высокие результаты, ибо они предусматривают широкое представительство от партий, что делает более вероятным сбалансированность представительства между женщинами и мужчинами. Однако сравнительные исследования должны еще подтвердить эту оценку эмпирическим образом.

113. Для того чтобы увеличить представительность округа в системах ПП, можно рассмотреть разные варианты: увеличение общего количества членов парламента (при сохранении количества округов) или уменьшение количества избирательных округов (при сохранении количества представителей). Альтернативным образом, можно выбрать систему ПП с одним национальным избирательным округом.

114. Притом что трудно изложить общие рекомендации по формам списков, закрытые списки, как представляется, облегчают представительство женщин, особенно если при этом используются гендерные квоты.

115. В некоторых странах введение гендерных квот на выборах вызывает острые дискуссии. Однако, учитывая серьезную недопредставленность женщин, эти квоты следует рассматривать как компенсацию в связи с существующими препятствиями в доступе женщин к парламенту. Они позволяют преодолеть структурные, культурные и политические ограничения на представительство женщин.

116. Поскольку юридические квоты являются по самому своему характеру обязательными, то они предпочтительнее квот партийных. Однако и добровольные квоты могут, дополнительно или на альтернативной основе, содействовать повышению уровня представительства женщин.

117. Для того чтобы быть эффективными, гендерные квоты должны предусматривать по крайней мере 30% женщин в партийных списках, при этом предпочтительно иметь от 40% до 50% женщин в списках.

118. Квоты на выборах становятся более эффективными, если они предусматривают строгие правила чередования или порядка размещения мандатов. Наиболее эффективным методом обеспечения гендерного паритета являются системы «чередования» кандидатов в списках.

119. Кроме того, для обеспечения соблюдения гендерных квот требуется проводить эффективный мониторинг и внедрять механизмы контроля.

120. Резервирование мест за женщинами в Европе не рассматривается как надежный и законно обоснованный подход.

121. Вместо этого, теоретически благоприятным является следующее сочетание: системы списка ПП в больших избирательных округах и/или в избирательном округе в масштабах всей страны, при юридическом пороге, закрытых списках и обязательной квоте, которая предусматривает не только большую долю женщин-кандидатов, но и строгие правила порядка размещения кандидатов, в том числе и систему «чередования», а также эффективные санкции в случае несоблюдения этих правил.

122. Есть и другие сочетания подходов, которые могут отвечать цели повышения представительства женщин в парламенте. Существуют многие возможные и имеющиеся сейчас вариации систем ПП, а юридические гендерные квоты могут быть эффективно заменены или дополнены добровольными партийными квотами. Таким образом, можно изменить и должным образом адаптировать, с учетом конкретных условий каждой страны, как системы выборов, так и гендерные квоты.

123. Наконец, любая реформа, независимо от того, насколько она целесообразна, должна быть принята и получить поддержку со стороны участников политических процессов. Для принятия и эффективного выполнения новых норм требуется приверженность этому со стороны политических партий.

124. В целом, политические партии играют видную роль в том, чтобы сбалансировать гендерное представительство в парламенте, поскольку именно они выдвигают кандидатов на выборах. Процесс выдвижения кандидатов является наиболее важным фактором в доступе женщин в парламент.

125. Следует отметить, что система выборов, помимо создания благоприятных условий для представительства женщин, может также преследовать и другие политические цели, такие как, например, следующие:

a. Обеспечение справедливого представительства политических партий, в соответствии с долей полученных ими голосов. С точки зрения представительства, высокий уровень диспропорции между количеством голосов и долей партий в парламенте рассматривается как проблема, так же как и исключение малых партий.
b. Обеспечение создания стабильного правящего большинства: наличие слишком многих партий часто рассматривается как создающее проблему, в частности, если это приводит к нестабильному правящему большинству. Исходя из этого, следует избегать фрагментации партийных систем. Поэтому не только наблюдается толерантное отношение к высокой степени диспропорции между количеством голосов и долей мест между партиями и исключением малых партий, но это может делаться даже намеренно.
c. Возникновение закрытых взаимоотношений между избирателем и представителем: здесь ключевой вопрос состоит в том, может ли избиратель выбирать только между политическими партиями, но также и между отдельными представителями. Форма выдвижения кандидатур и проведения голосования, ориентированного на кандидата – в малых избирательных округах или на основе преференциального голосования – как предполагается, повышает уровень участия избирателей и улучшает подотчетность отдельных представителей по отношению к избирателям. Исходя из этого, анонимные закрытые списки рассматриваются как нежелательные.
d. Обеспечение того, чтобы система выборов была проста для понимания и участия: следует решать проблемы избирателей, связанные с пониманием и участием в избирательной системе. Исходя из этого, не следует терпеть большого количества недействительных бюллетеней.
e. Сокращение расходов и объема административных усилий: системы выборов имеют определенные последствия для избирательных округов, например, в отношении проведения границ между избирательными округами, регистрацией избирателей, самим голосованием и подсчетом голосов, а также обучением избирателей.

126. Цель совершенствования женского представительства путем внедрения, например, ПП в больших избирательных округах в сочетании с юридическими порогами, закрытыми списками и гендерными квотами, может вступить в противоречие с задачей обеспечения справедливого парламентского представительства малых партий и улучшения взаимоотношений между избирателями и их представителем через одномандатные или небольшие многомандатные округа, или благодаря открытым спискам и преференциальному голосованию. В то же время, такой подход совместим с другими политическими целями. Поскольку некоторые

из задач являются противоречащими друг другу, то ни одна избирательная система не выполняет в полной мере всех предъявляемых к ней требований. С учетом этого, целесообразность определенной системы выборов зависит от тех политических целей, которым отдается приоритет в конкретных социально-культурных и политических условиях.

127. Наконец, следует напомнить, что избирательная система и гендерные квоты не являются единственным фактором, влияющим на представительство женщин в парламенте. Для реального повышения описательного и существенного представительства женщин в политике, требуется более широкий и более комплексный подход, чем просто внесение изменений в законодательство о выборах. Тем не менее, такому процессу может способствовать соответствующая реформа в сфере проведения выборов.

Приложение А: Глоссарий

Закрытые списки: политические партии определяют порядок очередности кандидатов в списке. Избиратель поддерживает весь список, не имея возможности изменить тот порядок, в котором расположены кандидаты.

Комбинированные системы содержат технические аспекты, обычно принадлежащие к плюралистическим/мажоритарным системам, а также к системам списков на основе пропорционального представительства. В рамках комбинированных систем одна часть парламентских мест распределяется, обычно в одномандатных округах, на основе плюралистического/мажоритарного правила. Другая часть парламентских мест распределяется на основе формулы пропорционального представительства между национальными или региональными партийными списками. Для классификации избирательной системы важно, отделены ли эти две процедуры распределения друг от друга, как это действует в параллельных системах, или же они взаимосвязаны, как это происходит в системах смешанного пропорционального представительства.

Компенсационные места выделяются партиям/альянсам на более высоком уровне (уровнях) для компенсации в связи с диспропорциональным распределением между голосами и местами партий/альянсов на более низком уровне (уровнях).

Количество кандидатов от округа определяется количеством мест, на которые избираются представители в этом округе (также удельный вес округа).

Реальный порог представительства: математический эквивалент юридического порога представительства. Каждый округ с определенным количеством кандидатов от округа обладает своим собственным «реальным» или «естественным» порогом. Исходя из количества кандидатов от округа (и количества принимающих участие в выборах партий и формулы пропорционального представительства) можно математическим путем вычислить минимальную долю голосов, которая необходима для партий для того, чтобы выиграть место при оптимальных условиях (порог включения). То же самое может быть сделано в отношении максимальной доли голосов, при которых партия может все-таки не выиграть место при наиболее неблагоприятных условиях (порог исключения). Средние пороги включения и исключения являются полезной приблизительной оценкой той достаточной доли голосов, которые необходимы для партии, для того чтобы получить место в избирательном округе. Чем выше удельный вес округа, тем математически ниже реальный порог.

«Первый, который считается избранным» (First-past-the-Post system) (FPTP): еще один термин для плюралистической системы на одномандатных участках.

Свободные списки позволяют избирателям преодолевать границы между партиями и таким образом полностью менять партийные списки.

Гендерные квоты определяют минимальную долю кандидатов (или мест), которые должны быть заполнены представителями определенного пола.

Юридический порог: минимальный процент голосов, которые должна получить партия, для того чтобы иметь право на парламентское представительство, на основании юридических положений.

Мажоритарная система в одномандатных округах: эта система отличается от системы «Первого, который считается избранным», только тем, что победивший кандидат должен получить абсолютное большинство голосов (50% плюс 1) в первом туре выборов. Если в первом туре ни один из кандидатов не получает абсолютного большинства, то начинают действовать либо альтернативные голоса (альтернативное голосование), либо проводится второй тур (система голосования в два тура). Второй тур может быть «повторным» голосованием, то есть когда выбор делается между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. Альтернативный вариант – во втором туре участвуют несколько кандидатов, и побеждает тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов.

Смешанная система пропорционального представительства (Mixed Member Proportional system) (ССПП) сочетает личное голосование в одномандатных округах с принципом пропорционального представительства. И хотя часть представителей избирается, обычно в одномандатных округах, в соответствии с мажоритарным/плюралистическим правилом, голосование по партийному списку определяет, какое количество представителей будет направлено от каждой партии в парламент. Количество мест, напрямую выигранных партией в одномандатных округах, вычитается из общего количества мест, выделяемых для партийных списков.

Многомандатный округ: от округа избирается более одного представителя (также называемый «многомандатным избирательным округом»).

Системы многоуровневого списка пропорционального представительства предусматривают пропорциональное распределение мест на разных уровнях.

Открытые списки: партии заранее определяют порядок очередности в списках. Избиратель может выразить предпочтение для определенных кандидатов, подав некоторое количество преференциальных голосов, таким образом изменяя порядок очередности в списке.

Параллельная система: эта система предусматривает раздельное распределение парламентских мест. Определенная доля мест распределяется, обычно по одномандатным округам, по плюралистическому или мажоритарному правилу, а остальное распределяется отдельно по региональным или национальным спискам пропорционального представительства. Общий итог выборов достигается путем сложения двух частичных результатов, которые определяются раздельно.

Количество кандидатов от партии отражает количество тех мест, которые партия выиграла в определенном избирательном округе.

Плюралистическая система в одномандатных округах: на основе этой системы, известной также как «Первый, который считается избранным», страна

разделяется на одномандатные округа. В парламент избирается один кандидат от каждого округа. У каждого избирателя есть один голос и выигравший кандидат – это просто тот человек, который набирает наибольшее количество голосов в соответствующем избирательном округе.

Преференциальный голос: избиратели могут подать преференциальный голос (голоса) за одного или нескольких кандидатов в партийном списке.

Преференциальное голосование: в преференциальной избирательной системе избиратели выбирают кандидатов в порядке предпочтения, ставя «1» перед своим первым выбором, «2» – перед вторым и т.д.

Системы списков пропорционального представительства на национальном уровне: в рамках такой системы парламентские места распределяются пропорционально на национальном уровне, то есть партии получают места в соответствии с их общенациональной долей в голосах. Как правило, каждая партия (или альянс) представляет национальный список кандидатов.

Системы списков пропорционального представительства в многомандатных округах: страна разделяется на многомандатные округа. Каждая партия (или альянс) представляет список кандидатов в соответствующих округах. На основе поданных голосов места распределяются между партийными списками в соответствии с формулой пропорционального представительства на уровне избирательного округа.

Единый передаваемый голос: это – пропорциональная форма преференциального голосования.

Одномандатный округ (ОМО): от каждого округа избирается одно лицо (также называемый «одномандатный избирательный округ»).

Уровень: тот уровень, на котором места распределяются между партиями или кандидатами. Избирательные системы могут иметь один и несколько избирательных уровней.

Система выборов в два тура: еще один термин для мажоритарной системы – как правило, в одномандатных округах – со вторым туром, если в ходе первого тура большинство не было достигнуто (или же не было достигнуто в отношении всех мест в многомандатном округе).

Приложение B: Представительство женщин в парламентах государств-членов Совета Европы

*Место в мире**	*Страна*	*Доля женщин в нижней палате парламента или в однопалатном парламенте*	*Год выборов*
2 (2)	Швеция	47.0%	2006
4 (4)	Финляндия	41.5%	2007
5 (5)	Нидерланды	41.3%	2006
7 (7)	Дания	38.0%	2007
10 (10)	Испания	36.3%	2008
11 (11)	Норвегия	36.1%	2005
12 (12)	Бельгия	35.3%	2007
15 (15)	Исландия	33.3%	2007
18 (18)	Германия	32.2%	2005
20 (20)	“Бывшая Югославская Республика Македония”	31.7%	2008
26 (27)	Швейцария	28.5%	2007
27 (28)	Португалия	28.3%	2005
29 (30)	Австрия	27.3%	2008
37 (39)	Андорра	25.0%	2005
37 (39)	Монако	25.0%	2008
39 (44)	Лихтенштейн	24.0%	2005
42 (47)	Люксембург	23.3%	2004
49 (57)	Республика Молдова	21.8%	2005
50 (58)	Болгария	21.7%	2005
51 (59)	Сербия	21.6%	2008
52 (60)	Италия	21.3%	2008
53 (62)	Хорватия	20.9%	2007
54 (63)	Эстония	20.8%	2007
56 (65)	Польша	20.2%	2007
58 (67)	Латвия	20.0%	2006
60 (69)	Великобритания	19.5%	2005

*Место в мире**	*Страна*	*Доля женщин в нижней палате парламента или в однопалатном парламенте*	*Год выборов*
61 (70)	Словакия	19.3%	2006
65 (75)	Франция	18.2%	2007
67 (79)	Литва	17.7%	2008
76 (91)	Чешская Республика	15.5%	2006
79 (95)	Сан-Марино	15.0%	2008
80 (97)	Греция	14.7%	2007
81 (98)	Кипр	14.3%	2006
83 (100)	Российская Федерация	14.0%	2007
87 (105)	Ирландия	13.3%	2007
87 (105)	Словения	13.3%	2008
95 (119)	Босния и Герцеговина	11.9%	2006
98 (122)	Азербайджан	11.4%	2005
98 (122)	Румыния	11.4%	2008
99 (124)	Венгрия	11.1%	2006
99 (124)	Черногория	11.1%	2006
107 (140)	Турция	9.1%	2007
110 (144)	Мальта	8.7%	2008
112 (146)	Армения	8.4%	2007
113 (149)	Украина	8.2%	2007
117 (157)	Албания	7.1%	2005
121 (161)	Грузия	6.0%	2008

Источник: Межпарламентский союз, на основе информации, предоставленной национальными парламентами на 30 ноября 2008 года (www.ipu.org).

**Примечание:* Классификация МПС на настоящий момент вводит в заблуждение, поскольку в рамках этой классификации страны с одинаковым процентом ставятся на одно место. И даже когда, например, две страны ставятся на 25 место, следующее число в классификации – 26 (а не 27). В результате чего, например, имеется не 120, а 160 стран, у которых уровень представительства женщин более высокий, чем у Грузии. Настоящее место в классификации стран указывается в скобках.

Приложение C:
Системы выборов в государствах-членах Совета Европы

Категория	*Тип избирательной системы*	*Распределение мест*	*Типы кандидатов*	*Голосование*	*Юридический порог*	*Страна*
Плюралистические системы Мажоритарные системы	Первый, который считается избранным	Плюрализм в одномандатных округах (ОМО)	Индивидуальный	Единственное голосование	—	Соединенное Королевство, Азербайджан
Мажоритарные системы	Система в два тура	Большинство в ОМО (2-й тур: плюрализм)	Индивидуальный	Единственное голосование	—	Франция
Национальное пропорциональное представительство (ПП)	Национальная система списков ПП (с национальными или региональными списками)	Формула ПП на национальном уровне	Закрытые списки (национальные или региональные)	Единственное голосование	национальный	Молдова, Черногория (при одном ММО меньшинства), Сербия, Турция, Украина, Болгария, Нидерланды, Россия
	Национальная система списков ПП	Формула ПП на национальном уровне	Открытые списки	Преференциальное голосование	национальный	Словакия
ПП в избирательном округе	Система списков ПП в ММО	Формула ПП в ММО	Закрытые списки	Единственное голосование	—	«Бывшая Югославская Республика Македония», Португалия
					ММО	Испания
					национальный	Хорватия, Румыния

Категория	*Тип избирательной системы*	*Распределение мест*	*Типы кандидатов*	*Голосование*	*Юридический порог*	*Страна*
	Система списков ПП в ММО	Формула ПП в ММО	Открытые списки	Преференциальное голосование	—	Бельгия, Кипр, Финляндия
					ММО	Албания (после реформы 2008 года)
					национальный	Чешская Республика, Латвия, Словения (2 ОМО)
	Система списков ПП в ММО	Формула ПП в ММО	Свободные списки	Множественное голосование	—	Люксембург, Швейцария (5 ОМО)
					национальный	Лихтенштейн
	Система единого передаваемого голоса	Формула ПП в ММО	Свободные списки	Преференциальное голосование	—	Ирландия, Мальта
Многоуровневые системы ПП	Система списков ПП в ММО с дополнительным списком	Формула ПП в ММО, остающиеся места – в национальные партийные списки	Открытые (и закрытые) списки	Преференциальное голосование	национальный	Эстония, Греция, Польша
	Компенсационная система	Формула ПП в ММО и компенсационные национальные места в ПП	Закрытые списки	Единственное голосование	национальный	Босния и Герцеговина (частично открытые списки), Исландия, Норвегия
	Компенсационная система	Формула ПП в ММО и компенсационные национальные списки	Открытые списки	Преференциальное голосование	национальный	Дания, Швеция
	Компенсационная система	Формула ПП в ММО; формула ПП в региональных ММО, компенсационные национальные места (3 уровня)	Открытые списки	Преференциальное голосование	национальный	Австрия

Категория	*Тип избирательной системы*	*Распределение мест*	*Типы кандидатов*	*Голосование*	*Юридический порог*	*Страна*
Комбинированные системы	Параллельная система	Параллельный подсчет: плюрализм в ММО	Индивидуальные	Голосование по изибрательному округу	национальный	Армения, Грузия, «бывшая Югославская Республика Македония» (Россия до 2005 года)
		Формула ПП на национальном уровне	Закрытые списки	Голосование по списку		
	Параллельная система	Параллельный подсчет: плюрализм в ММО	Индивидуальные	Голосование по кандидатам	национальный	Литва
		Формула ПП на национальном уровне	Открытые списки	Преференциальное голосование		
	Параллельная система (голосование по блокам партий и спискам ПП)	Параллельный подсчет: плюрализм в двухмандатных округах	Закрытые списки	Голосование по списку	национальный	Андорра
		Формула ПП на национальном уровне	Закрытые списки	Голосование по списку		
	Параллельная система (голосование по блокам партий и спискам ПП)	Параллельный подсчет: частично на основе мажоритарной системы в национальных ММО (голосование по блокам), частично – на основе списка ПП на национальном уровне	Свободные списки	Множественное голосование	национальный	Монако

Категория	*Тип избирательной системы*	*Распределение мест*	*Типы кандидатов*	*Голосование*	*Юридический порог*	*Страна*
	Смешанная пропорциональная система	Плюрализм в ОМО: Общая система распределения мест в соответствии с голосованием по спискам ПП (комбинированное распределение мест)	Индивидуальные Закрытые списки	Голосование по ОМО Голосование по списку	национальный	Германия
	Смешанная пропорциональная система (компенсационная система)	Большинство (2-й тур: плюрализм в ОМО) Компенсационные места на национальном уровне	Индивидуальные Закрытые списки	Голосование по ОМО Голосование по списку	национальный	Венгрия (Албания до 2005 года)
«Бонусная система»	«Бонусная система»	Формула ПП в ММО с «бонусными местами» (прения большинства) за самую большую партию/альянс	Закрытые списки	Единственное голосование	национальный	Италия, Сан-Марино

Приложение D: Справочные документы

Документы Совета Европы

CDEG(2006)15prov: Руководящий комитет по равенству между женщинами и мужчинами (CDEG): Дезагрегированные статистические данные по фактору пола в отношении участия женщин и мужчин в процессе принятия решений в политической и общественной жизни в государствах-членах Совета Европы. Положение на 1 сентября 2005 года (проект). Информационный документ, подготовленный Генеральным директоратом по правам человека.

CDEG(2009)1final: Руководящий комитет по равенству между женщинами и мужчинами (CDEG): Шесть дезагрегированных статистических данных об участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в политической и общественной жизни в государствах-членах Совета Европы. Положение на 1 *сентября 2008 года.*

CDL-AD(2002)023rev: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад. Принят Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года). Заключение № 190/2002.

CDL-AD(2006)018: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): Доклад об избирательном праве и организации выборов в Европе. Обобщающее исследование о существующих вызовах и проблемах. Принят Советом по демократическим выборам на его 17-м заседании (Венеция, 8-9 июня 2006 года) и Венецианской комиссией на ее 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года) на основе доклада Михаэла Креннериха (эксперта, Германия). Исследование № 352/2006.

CDL-AD(2006)020: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Заявление об участии женщин в выборах, принятое Венецианской комиссией на 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года) на основе докладов Франсуа Люшера (члена Комиссии, Андорра) и Ханны Сухоцкой (члена Комиссии, Польша). Исследование № 324/2004.

Rec(2003)3: Рекомендация Rec(2003)3 Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия политических решений в политической и общественной жизни, принятая 12 марта 2003 года, и пояснительный меморандум.

Библиография

Ballington, Juli/ Binda, Francesca (eds.): The Implementation of Quotas: European Experiences, Stockholm: International Idea 2005.

Ballington, Julie / Karam, Azza (eds.): Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition, Stockholm: International IDEA 2005.

Baum, Michael/ Espírito Santo, Ana: Exploring the Gender Gap in Portugal: women's Political Participation, in: Freire, André et al. (eds.): Portugal at the Polls in 2002, Lanham, MD: Lexington Books, 173-200.

Carton, Ann: The General Elections in Belgium in June 1999: A Real Breakthrough for Women Politicians, in: The European Journal of Women's Studies, Vol. 8, No. 1, 2001, 127-135.

Caul, Miki: Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties, in: Party Politics, Vol. 5, No. 1, 1999, 79-98.

Caul Kittilson, Miki: Challenging Parties. Changing Parliaments: Women and Electoral Offices in Contemporary Western Europe, Columbus: Ohio State University Press, 2006.

Celis, Karen / Childs, Sarah: Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Direction, in: Parliamentary Affairs, Vol. 61, No. 3, 2008, 419-425.

Childs, Sarah/ Lovenduski, Joni/ Campbell, Rosie: Women at the Top 2005: Changing Numbers, Changing Politics?, London: Hansard Society, 2005.

Chaney, Paul: Devolved Governance and the Substantive Representation of Women: The Second Term of the National Assembly for Wales, 2003-2007, in: Parliamentary Affairs, Vol. 61, No. 2, 2008, 272-290.

Commonwealth Parliamentary Association: Gender-Sensitizing Commonwealth Parliaments, Malaysia, 2001.

Dahlerup, Drude (ed.): Women, Quotas and Politics, Oxon: Routledge, 2006.

Dahlerup, Drude/ Freidenwall L.: Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women, in: International Feminist Journal of Politics, 7:1, 2005, 26-48.

Davisdon-Schmich, Louise K.: Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000, in: Party Politics, Vol. 12, No. 2, 2006, 211-232.

Engstrom, Richard: District magnitude and the election of women to the Irish Dail, in: Electoral Studies, Vol. 6, No. 2, 1987, 123-132.

European Parliament, Directorate-General for Research: Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation, Working Document, Women's Right Series W-10, 1997.

Farrell, David M.: Comparing Electoral Systems, Houndsmills, Basingstoke: MacMillan, 1997.

Field, Bonnie N.: The parliamentary election in Spain, March 2008, in: Electoral Studies, 28, 2009, 155-158.

Freedman, Jane: Increasing Women's Political Representation: The Limits of Constitutional Reform, in: West European Politics, Vol. 27, No. 1, 2004, 104-123.

Gallagher, Michael/ Mitchell, Paul (eds.): The Politics of Electoral Systems, Oxford: OUP, 2008.

Galligan, Yvonne/ Clavero, Sara: Prospects for Women's Legislative Representation in Postsocialist Europe. The Views of Female Politicians, in: Gender & Society, Vol. 22, No. 2, 2008, 149-171.

Golosov, Grigorii V.: Political Parties, Electoral Systems and Women's Representation in the Regional Legislative Assemblies of Russia, 1995-1998, in: Party Politics, Vol. 7, No. 1, 2001, 45-68.

Hoffhaus, Tina: Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, No. 45, 1993, 22-29.

Inter-Parliamentary Union: Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments, Geneva: IPU, 2008.

Inter-Parliamentary Union: Women in Parliament in 2007: The Year in Perspective, Geneva: IPU, 2008.

Inter-Parliamentary Union: Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey, Geneva: IPU, 1995.

International IDEA/ Asociación Civil Transparencia: La igualdad esquiva. Una Mirada de género a las Elecciones Generales 2006, Lima, 2007.

International IDEA/ Stockholm University: Global Database of Quotas for Women (www.quotaproject.org)

Ishiyama, John T.: Women's Parties in Post-Communist Politics, in: East European Politics and Societies, Vol. 17, No. 2, 2003, 266-304.

Jones, Mark P.: Gender Quotas, in: Rose, Richard (ed.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000, 143-144.

Jones, Mark P.: Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard, in: Comparative Political Studies, Vol. 42, No. 1, 2009, 56-81.

Kostadinova, Tatiana: Ethnic and Women's Representation and Mixed Electoral Systems, in: Electoral Studies, Vol. 26, No. 2, 2007, 418-431.

Kunovich, Sheir/ Paxton, Pamela: Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation, in: American Journal of Sociology, Vol. 111, No. 2, 2005, 505-552.

Larserud, Stina/ Taphorn, Rita: Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas, Stockholm: International IDEA, 2007.

Lovenduski, Joni: Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy, Armherst: University of Massachusetts Press, 1986.

Lovenduski, Joni/ Norris, Pippa: Gender and Party Politics, London: Sage, 1993.

Lovenduski, Joni et al. (eds.): State Feminism and Political Representation, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Matland, Richard E.: Institutional variables affecting female representation in national legislatures: The Case of Norway, in: Journal of Politics, Vol. 55, No. 3, 1993, 737-755.

Matland, Richard E.: Women's representation in national legislatures: developed and developing countries, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 23, No. 1, 1998, 109-125.

Matland, Richard E./ Brown, Deborah D.: District Magnitude's Effect on Female Representation in State Legislatures, in: Legislative Studies Quarterly, 17, 1992, 469-492.

Matland, Richard E./ Montgomery, Kathleen (eds.): Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe, Oxford: OUP, 2003.

Matland, Richard/ Studlar, Donley: The Contagion of Women Candidates in Single Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway, in: The Journal of Politics, Vol. 58, No. 3, 1996, 707-733.

Matland, Richard/ Taylor, Michelle: Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica, in: Comparative Political Studies, Vol. 30, No. 2, 1997, 186-210.

Meier, Petra: The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas, in: Party Politics, Vol. 10, No. 5, 2004, 583-600.

Murray, Rainbow: How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the „Parity" Law in France, in: Parliamentary Affairs, Vol. 60, No. 4, 2007, 568-584.

Murray, Rainbow: The Power of Sex and Incumbency: A Longitudinal Study of Electoral Performance in France, in: Party Politics, Vol. 14, No. 5, 2008, 539-554.

Nohlen, Dieter (ed.): Elections in the Americas, Oxford: OUP, 2005.

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen/ Farmington Hill, 2007.

Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian/ Hartmann, Christof (eds.): Elections in Asia and the Pacific, Oxford: OUP, 2001.

Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard: Electoral Systems in Independent Countries, in: Rose, Richard (ed.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C: Congressional Quarterly, 2000, 353-379.

Nohlen, Dieter/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard (eds.): Elections in Africa, Oxford: OUP, 1999.

Norris, Pippa: Women's Legislative Participation in Western Europe, in: West European Politics, 8, 1985, 90-101.

Norris, Pippa/ Lovenduski, Joni/ Campbell, Rosie: Gender and Political Participation, London: Electoral Commission, 2004.

Pedersen, Karina et al.: Sleeping or Active Partners? Danish Party Members at the Turn of the Millenium, in: Party Politics, Vol. 10, No. 4, 2004, 367-383.

Raaum, Nina C: Gender Equality and Political Representation: A Nordic Comparison, in: West European Politics, Vol. 28, No. 4, 2005, 872-897.

Rose, Richard (ed.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C: Congressional Quarterly, 2000.

Rule, Wilma: Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Election to Parliament in 23 Democracies, in: Political Research Quarterly, 40, 1987, 477-498.

Rule, Wilma: Why More Women are State Legislators, in: Western Political Quarterly, 43, 1990, 437-448.

Rule, Wilma: Women: Enfranchisement, in: Rose, Richard (ed.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C: Congressional Quarterly, 2000, 345-348.

Rule, Wilma/ Noonan, Norma C. (eds.): Russian Women in Politics and Society, Westport, CT: Greenwood, 1996.

Rule, Wilma/ Zimmerman, Joseph F. (eds.): Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities, Westport, CT: Greenwood, 1994.

Siaroff, Alan: Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies, in: International Political Science Review, Vol. 21, No. 2, 197-215.

Soberg Shugart, Mathhew/ Wattenberg, Martin P. (eds.): Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds? Oxford: OUP, 2003.

Squires, Judith: Quotas for Women: Fair Representation? in: Parliamentary Affairs, Vol. 49, No. 1, 71-88.

Squires, Judith/ Wickham-Jones, Mark: Women in Parliament: A Comparative Analysis, Manchester, UK: Equal Opportunities Commission, 2001.

The Electoral Commission: Gender and political participation, London: The Electoral Commission, 2004.

Threlfall, Monica: Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties, in: West European Politics, Vol. 30, No. 5, 2007, 1068-1095.

Tremblay, Mano: The Substantive Representation of Women and PR: Some Reflections on the Role of Surrogate Representation and Critical Mass, in: Politics and Gender, Vol. 2, No. 4.

Tremblay, Mano/ Pelletier, Réjean: More Women Constituency Party Presidents: A Strategy for Increasing the Number of Women Candidates in Canada? in: Party Politics, Vol. 7, No. 2, 2001, 157-190.

Tripp, Aili Mari/ Kang, Alice: The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation, in: Comparative Political Studies, Vol. 41, No. 3, 2008, 338-361.

United Nations: Expert Group Meeting on Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries, New York, 2004 (www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/papers.html).

Von Wahl, Angelika: Gender equality in Germany: Comparing Policy Changes across Domains, in: West European Politics, Vol. 29, No. 3, 2006, 461-488.

Welch, Susan/ Studlar, Donley T.: Multi-Member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States, in: Journal of Politics, Vol. 52, No. 2, 1990, 391-412.

Yoon, Mi Yung: Democratization and Women's Legislative Representation in Sub-Saharan Africa, in: Democratization, Vol. 8, No. 2, 169-190.

Национальные меньшинства

ДОКЛАД О ПРАВИЛАХ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ И ОБЕСПЕЧЕНИИ УЧАСТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

утверждён на 12-м заседании Совета по демократическим выборам *(Венеция, 10 марта 2005 года)* и на 62-й пленарной сессии Венецианской комиссии *(Венеция, 11-12 марта 2005 года)*
на основе комментариев Мирьяны Лазаровой Трайковской *(члена Комиссии, «Бывшая Югославская Республика Македония»)*
CDL-AD(2005)009

Введение

1. Предложение о принятии резолюции «Правила проведения выборов и компенсирующие действия для обеспечения участия национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах» было выдвинуто на рассмотрение Парламентской Ассамблеи Совета Европы г-ном Фрунда и другими 23 июня 2004 г. В нем, в частности, отмечалось, что богатый опыт Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) окажется полезным при проведении исчерпывающего анализа и разработке соответствующей Рекомендации[438]*. 25 июня Бюро Ассамблеи представило это предложение в Венецианскую комиссию для консультаций. Формальный запрос был направлен в Венецианскую комиссию 22 сентября 2004 г. Вслед за этим Венецианская комиссия приняла решение провести сравнительное исследование по данному вопросу, опираясь на практику государств-членов Совета Европы.*

2. Цель настоящего доклада состоит в обзоре правил проведения выборов, предусматривающих компенсирующие действия, в европейских странах. Члены Венецианской комиссии предоставили сведения о соответствующих нормах в следующих странах: Бельгии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Германии, Италии, Кипре, Польше, Румынии, Российской Федерации, Словении, Швейцарии и «Бывшей Югославской Республике Македонии» и Хорватии. Избирательное законодательство, в целом, развивается очень динамично и продолжает адапти-

[438] Документ 10227, пересмотренный.

роваться к новым требованиям, предъявляемым политикой и практикой компенсирующих действий.

3. Материалы представлены в подразделах по соответствующим странам и сопровождаются заключительными замечаниями общего порядка. Анализ доступных национальных избирательных правил следует концептуальной и классификационной системе, разработанной в социальных науках за последние десятилетия и кратко изложенной в нижеследующих разделах. Доклад также опирается на исследования, документы и рекомендации Совета Европы, ОБСЕ, ООН и других международных организаций. При этом необходимо помнить, что вопрос о компенсирующих действиях вызывает противоречия в науке и праве, а также в политике. В связи с этим применяемые в настоящем документе термины и определения следует воспринимать только как рабочие инструменты.

4. Настоящий доклад был принят на 12-м заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, 10 марта 2005 г.) и на 62-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12 марта 2005 г.).

1. Компенсирующие действия

5. Идея компенсирующих действий представляется весьма противоречивой. В политике и в социальных науках применяются и нередко оспариваются разные определения данного понятия. Устоявшейся и универсальной нельзя назвать и соответствующую терминологию. Для определения этого понятия употребляется ряд терминов. Оборот, используемый нами – «компенсирующие действия» – иногда тождественен, или, напротив, отличен от таких терминов, как «позитивное действие», «режим предпочтения», «позитивная дискриминация» или даже «обратная дискриминация». В некоторых случаях компенсирующие действия воспринимаются как временное явление. В связи с этим следует подчеркнуть, что концепция, принятая в настоящем документе, охватывает, в том числе, комплекс мер, которые направлены на защиту меньшинств в сфере правил проведения выборов, обладающих постоянной и длительной природой.

6. Принимая во внимание это противоречие, Комиссия отдает предпочтение более широкому толкованию компенсирующих действий. Такое толкование основывается на двух общих предпосылках:

a. В повседневном функционировании общественных систем (в экономике, образовании, законодательстве, культуре и т. д.) существует множество различных исторических и структурных проявлений неравенства и стереотипов.
b. Компенсирующие действия – это механизм преодоления такого неравенства посредством создания равных возможностей с исторически привилегированными группами.

7. На основании указанных предпосылок компенсирующие действия следует определять как «политику и практику благоприятствования группам (главным образом, этническим группам и женщинам), которые исторически находились в

невыгодных условиях»[439]. В данном определении не игнорируется актуальность функций и, в частности, практических целей подразумеваемой политики и практики. Однако главное внимание уделяется политическим и правовым основаниям для разработки и утверждения соответствующих мер. В связи с этим это определение позволяет преодолеть различие между узкой концепцией «компенсирующих действий» и концепцией «особых мер»[440].

8. С точки зрения политики и практики, компенсирующие действия традиционно применялись в сферах образования и занятости. Однако в последние два десятилетия практика компенсирующих действий была внедрена в сферы регулирования и предотвращения конфликтов и, в частности, защиты и развития статуса национальных меньшинств. Среди новаторских шагов в этой области необходимо назвать заключения Консультативного комитета по рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в связи со статьей 15 Конвенции. Следует упомянуть также рекомендацию 1623 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы. В ней Ассамблея рекомендует «…государствам-членам уделять особое внимание…обеспечению парламентского представительства меньшинств»[441].

9. С учетом вышесказанного, настоящий доклад сосредоточен на последних достижениях в сфере компенсирующих действий и правил проведения выборов, способствующих участию национальных меньшинств, в процессах принятия решений. Участие представителей национальных меньшинств, в процессе принятия решений связано не только с соблюдением прав человека в целом, но и с осуществлением особых прав меньшинств. Это означает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, участвуют в государственной политике не только как граждане данного государства, но и как представители меньшинств, имеющие особые потребности[442].

10. Компенсирующие действия в отношении национальных меньшинств можно определить как предоставляющие особые преимущества некоторым лицам в силу их принадлежности к конкретному меньшинству. С точки зрения отдельного лица или группы лиц данный принцип обладает существенным значением для установления равноправия не только де-юре, но и де-факто.

---

[439] Вышеприведенные аспекты определения компенсирующих действий взяты из Оксфордского словаря социологии Гордона Маршала (Gordon Marshal). Oxford University Press, 1998. Принятое здесь определение разделяется и многими другими учеными-социологами (см. Richard F. Tomasson, Faye J. Crosby and Sharon D. Hersberger, Affirmative Action: The Pros and Cons, American University Press, 1996; John D. Skrentny, The Ironies of Affirmative Action, The University of Chicago Press, 1996).

[440] Первое понятие подразумевает политические и практические меры, которые непродолжительны по своей природе, в то время как второе относится к более долговременным мерам. Принимая во внимание это существенное обстоятельство, можно утверждать, что меры предпринятые или *рассматриваемые в настоящем докладе*, в силу их преимущественно продолжительной (не временной или скоротечной) природы, подпадают под категорию особых мер. Такая позиция в отношении данного доклада выражена в заключении Бюро Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ.

[441] Принята на 27-й сессии Парламентской Ассамблеи 29 сентября 2003 г.

[442] Статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств гласит, что «Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые их затрагивают».

11. Однако принцип компенсирующих действий зачастую подвергается критике. Приводимые доводы обычно сводятся к тому, что меры, квалифицируемые как компенсирующие действия, ведут к дискриминации большинства. По этой причине осуществляемые действия должны быть соразмерны действительным нуждам конкретного меньшинства и направлены на достижение равных возможностей. Компенсирующие действия необходимо рассматривать не как механизм установления привилегий для меньшинств, а как механизм обеспечения эффективных прав, уже доступных большинству.

2. Компенсирующие действия и избирательные правила

12. Как отмечалось выше, распространение принципа защиты национальных меньшинств на их участие в процессе принятия решений – это относительно недавнее явление. Однако в силу своей значимости оно уже привлекло внимание соответствующих международных организаций и учреждений. В связи с этим следует особо отметить усилия и достижения Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ[443]. Венецианская комиссия также откликнулась на необходимость принятия соответствующих мер и провела собственное исследование, посвященное избирательному праву и национальным меньшинствам[444].

13. Оба исследования сосредоточены на более общем вопросе о «значимости избирательного процесса в деле содействия участию меньшинств в политической жизни». Так, в рекомендации Лунд о выборах № 7 говорится, что «государствам следует гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в делах государства, включая право избирать и быть избранным на государственную должность без дискриминации»[445].

14. Исследование Венецианской комиссии, посвященное избирательному праву и национальным меньшинствам, содержит важные выводы общего порядка и, таким образом, может послужить отправной точкой для дальнейшего развития дискуссии о компенсирующих действиях и их роли в избирательных правилах, способствующих участию национальных меньшинств в процессах принятия решений. Согласно этому заключению участие представителей национальных меньшинств в выборных органах – это в большей степени результат внедрения и адаптации общих норм избирательного права, нежели применения правил, относящихся исключительно к меньшинствам. Полный текст заключения прилагается.

15. В свете данной позиции в настоящем докладе предпринята попытка сделать следующий шаг в развитие ведущегося обсуждения, сосредоточившись на

---

[443] Начиная с 1998 года, Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ издал в связи с рассматриваемым предметом ряд документов. Руководство по содействию национальным меньшинствам в избирательном процессе было разработано БДИПЧ в сотрудничестве с Международным институтом демократии и содействия выборам и Бюро Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ. Таким образом, проект руководства был, главным образом, подготовлен международными экспертами.

[444] *CDL-INF(2000)004.*

[445] Пособие по содействию участию национальных меньшинств в процессе выборов, Варшава, январь 2001: 6.

конкретных правилах, применимых к национальным меньшинствам в избирательной сфере. Следуя принятому определению компенсирующих действий, можно сказать, что избирательные правила предусматривают компенсирующие действия, если таковые выходят за рамки принципа отсутствия дискриминации. Для того чтобы избирательное правило (конституционная норма или закон) было квалифицировано как *избирательное правило, предусматривающее компенсирующие действия*, оно должно удовлетворять следующим условиям:

– Предоставлять национальным меньшинствам (индивидуально или коллективно) эффективные права, уже доступные большинству;
– Преимущества, предоставляемые такими избирательными правилами, должны строго ограничиваться созданием равных возможностей для участия представителей национальных меньшинств в процессе принятия решений.

16. В теории правила проведения выборов, предусматривающие компенсирующие действия, можно сформулировать для различных аспектов избирательной системы и избирательного права. На практике в разных европейских странах применяются различные избирательные правила с элементами компенсирующих действий. При этом наиболее часто такие меры применяются в рамках следующих аспектов избирательного процесса:

- избирательная система в общем (пропорциональная или смешанная система)
- право голоса (двойное право голоса и особые списки избирателей)
- количественный порог
- избирательные округа (их размер, форма и величина)
- зарезервированные места
- представительство (сверх представительство)
- использование языка национальных меньшинств в выборном процессе.

17. Ниже представлено заключение о наличии разных правил проведения выборов, предусматривающих компенсирующие действия, на двух уровнях: конституционного права и избирательного права. Страны, избранные в качестве предмета исследования, уже ввели в действие, в том или ином виде, такие правила проведения выборов. Некоторые из этих правил по сей день приравниваются к компенсирующим действиям в строгом смысле слова, в то время как другие (или те же самые) правила рассматриваются в контексте мероприятий по защите меньшинств.

18. Данное исследование не преследует цели сформулировать определение национального меньшинства. Фактически, сфера исследования не ограничивается меньшинствами, как они определяются в национальном или международном законодательстве, но относится, в более широком смысле, к этническим, языковым или религиозным меньшинствам, извлекающим выгоду из определенных положений избирательного законодательства.

2.1 Бельгия

19. Конституция Бельгии (1970)[446] не содержит упоминания национальных (этнических или лингвистических) меньшинств, и, следовательно, не существует особых конституционных положений, относящихся к участию таких групп в выборах. Концепция меньшинства используется только в контексте идеологических и философских меньшинств (статья 11). Однако с точки зрения компенсирующих действий представляет интерес ряд конституционных и иных правовых положений, регулирующих сложную систему конституционных отношений.

20. Конституция гласит, что учреждение избирательных округов или коллегий выборщиков регулируется законом, и что выборы проводятся согласно системе пропорционального представительства в соответствии с законодательством. Что касается выборов в Сенат, в рамках которых избиратели по всей стране разделяются на две коллегии выборщиков, французскую коллегию выборщиков и фламандскую коллегию выборщиков, избирающих 15 и 25 сенаторов соответственно, избиратели из округа Брюссель-Хал-Вилворде имеют право голосовать за фламандский список или французский список и, таким образом, в зависимости от их выбора, принадлежать к одной или другой коллегии. Брюссель-Хал-Вилворде представляет собой особый округ также при выборах в палату представителей парламента Бельгии и в Европейский парламент. Каждая провинция представляет собой избирательный округ при выборах в палату представителей, за исключением фламандского Брабанта (который включает район Хал-Вилворде); арбитражный суд Бельгии счел подобную ситуацию в принципе дискриминационной и обратился к законодателям с просьбой ее изменить[447]. Наконец, при выборах в обе палаты парламента избиратели из двуязычных общин Фурон и Комин-Варнетон имеют право голосовать в округе, расположенном по другую сторону языковой границы[448].

21. Среди различных лингвистических общин Бельгии за фламандской и валлонской (франкоязычной) общинами закреплен статус со-доминирования на федеральном уровне, несмотря на численный перевес фламандской общины. В целях защиты интересов обеих групп конституция предусматривает ряд процедур, таких как принятие законов, при условии соблюдения двойного большинства, то есть общего большинства и большинства в каждой языковой группе, равное представительство в Совете министров (статья 99), в судебных и в высших административных органах, а также «процедуру аварийного сигнала» (статья 54). Обе общины считаются со-доминантными и столичном округе Брюссель, где фламандская община находится в численном меньшинстве, а исполнительная власть основана на условном паритете. В общем смысле только немецкоязычная община считается национальным меньшинством.

22. Учитывая статьи 87, 87-бис и 89-бис избирательного кодекса, очевидно, что избирательные правила создают правовую основу для представительства

---

[446] Источник: *http://www.uni-wuekzburg.de/law/be00000 .htlm.*

[447] Решение 73/2003.

[448] См. статьи 87, 87-бис и 89-бис избирательного кодекса, дело № 1928-08-12/30, публикация: 19-08-1928 (с поправками 1991, 1994, 1998 гг.).

граждан, принадлежащих к разным языковым общинам, в выборных органах (Сенате и палате представителей).

2.2 Босния и Герцеговина

23. В Боснии и Герцеговине правила проведения выборов, предусматривающие компенсирующие действия, присутствуют на трех уровнях: на местном, на уровне образований и на федеральных выборах. Практикуемые механизмы включают гарантированные места, пропорциональную модель выборов и особые списки кандидатов от национальных меньшинств.

24. Закон о выборах Боснии и Герцеговины[449] не содержит термина «национальное меньшинство» в контексте выборов депутатов на любом уровне. Пункт 10 статьи 10 закона предусматривает, что из пятидесяти восьми (58) делегатов в палате представителей Федерации Боснии и Герцеговины семнадцать (17) должны быть избраны от боснийцев, семнадцать (17) – от сербов, семнадцать (17) – от хорватов и семь (7) делегатов – от «иных» групп. Термин «иные» может быть истолкован как относящийся к представителям национальных меньшинств. Исходя из этой предпосылки, можно утверждать, что закон предусматривает механизм *гарантированных мест* для представителей «иных» групп населения.

25. Другой механизм, предусмотренный данным законом, состоит в *пропорциональном представительстве* – в палате представителей федерации Боснии и Герцеговины – населения кантона согласно позднейшей переписи каждой основной группы избирателей и «иных» групп. Пункт 12 статьи 10 закона предписывает, что число делегатов от каждой основной группы избирателей и «иных» групп в палате представителей федерации, избранных от законодательного органа каждого отдельного кантона, должно быть пропорционально населению данного кантона согласно последней переписи. Избирательная комиссия определяет, после каждой новой переписи, число делегатов от основных групп избирателей и «иных» групп, избираемых от законодательных органов кантонов.

26. Однако термин «национальное меньшинство» используется в контексте местных выборов согласно статье 13А, «Участие представителей национальных меньшинств в выборах на муниципальном уровне». В данном разделе закона правила проведения выборов, предусматривающие компенсирующие действия, представляются более очевидными. Законодатели полагают, что все национальные меньшинства Боснии и Герцеговины имеют право избирать своих представителей в муниципальные советы/муниципальные собрания. В этих целях пункт 14 статьи 13 закона предусматривает, что членам всех национальных меньшинств, составляющих до 3% от общего населения муниципального района, *гарантируется* по меньшей мере одно место в муниципальном совете/муниципальном собрании.

27. Членам всех национальных меньшинств, составляющих более 3% от общего населения муниципального района, гарантируется, *по меньшей мере, два (2) места* в муниципальном совете/муниципальном собрании. В этих целях уровень

[449] Закон о выборах Боснии и Герцеговины, “Официальная газета” Боснии и Герцеговины № 23/01.

представительства национальных меньшинств устанавливается на основании последней переписи населения, проведенной государством Боснии и Герцеговины.

28. Другой механизм компенсирующих действий, заложенный в этом разделе закона, состоит в формировании *особого списка кандидатов от национальных меньшинств*. Политические партии, коалиции, группы независимых кандидатов, независимые кандидаты, ассоциации национальных меньшинств и группы граждан, состоящие, по меньшей мере, из сорока (40) человек, которые обладают правом голоса, имеют право выдвигать кандидатов от национальных меньшинств в муниципальные советы/муниципальные собрания.

2.3 Хорватия

29. В Хорватии избирательные правила, предусматривающие компенсирующие действия, составляют часть конституции, конституционного акта и избирательных законов.

30. Статья 15 конституции Хорватии[450] гласит, что помимо общего избирательного права закон может предусматривать особое право членов национальных меньшинств избирать своих представителей в хорватский парламент.

31. Конституционный акт 2002 года о правах национальных меньшинств[451] гласит, в статье 19, что Республика Хорватия обязуется гарантировать членам национальных меньшинств право на представительство в хорватском парламенте.

32. Согласно акту о выборах представителей в хорватский парламент[452] при парламентских выборах в Республике Хорватии предусмотрены две избирательные системы: (общая) пропорциональная избирательная система и (особая) *относительно-мажоритарная избирательная система для выборов представителей от национальных меньшинств*.

33. Закон предусматривает, что из 140 мест восемь мест заранее *гарантированы* членам национальных меньшинств и распределяются следующим образом: сербское национальное меньшинство выбирает трех представителей; венгерское национальное меньшинство выбирает одного представителя; итальянское национальное меньшинство выбирает одного представителя; чешское и словацкое национальные меньшинства вместе выбирают одного представителя; австрийское, болгарское, немецкое, польское, цыганское (рома), румынское, рутенское, русское, турецкое, украинское, валахское и еврейское национальные меньшинства вместе выбирают одного представителя; албанское, боснийское, черногорское, македонское и словенское национальные меньшинства вместе выбирают одного представителя.

34. Статьи 20–24 конституционного акта о правах национальных меньшинств гласят, что Республика Хорватия **гарантирует** членам национальных меньшинств право на представительство в представительных органах субъектов мест-

---

[450] *Ustav Republike Hrvatske* (Конституция Республики Хорватии), *Narodne novine № 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 41/01 – сводный текст, 55/01 – сводный текст с поправками.*

[451] Конституционный акт о правах национальных меньшинств, *Narodne novine № 155/02.*

[452] Акт о выборах представителей в хорватский парламент, *Narodne novine № 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 – сводный текст.*

ного самоуправления и в представительных органах субъектов регионального самоуправления. На основе данного Акта, а также Закона о поправках к закону о выборах членов представительных органов субъектов местного и регионального самоуправления[453], в закон была введена новая глава (глава VIIIa – «Выборы членов советов от национальных меньшинств в субъектах самоуправления»).

35. В соответствии с вышеупомянутым законодательством, если от национального меньшинства, составляющего от 5% до 15% населения субъекта местного самоуправления, в представительный орган субъекта местного самоуправления не избран, на основании всеобщего избирательного права, по меньшей мере один представитель, число членов представительного органа субъекта местного самоуправления будет увеличено на одно место. Если национальное меньшинство, составляющее, по меньшей мере, 15% населения субъекта местного самоуправления, не представлено пропорционально своей доле в населении субъекта, число членов представительного органа субъекта местного самоуправления будет увеличено таким образом, чтобы был достигнут необходимый уровень представительства. Члены конкретного меньшинства, которые не были избраны в соответствии с порядком пропорционального успеха по каждому списку, будут считаться избранными. Законодатели предписывают, что в ситуациях, в которых даже применение этого принципа не приводит к избранию искомого числа представителей национальных меньшинств, в субъекте самоуправления будут проведены довыборы в соответствии с Конституционным актом и законом, регулирующим выборы членов представительных органов власти в субъектах местного и регионального самоуправления. Для достижения таких результатов будет применяться пропорциональная модель. Для применения описанного механизма и определения численности национального меньшинства следует учитывать результаты официальной переписи населения.

36. Каждая группа меньшинств, составляющая более 5% от общего населения субъекта регионального самоуправления, имеет право на пропорциональное представительство. Если пропорциональное представительство не было обеспечено во время обычных выборов, количество представителей в местном правительстве будет увеличено на число мест, необходимое для достижения каждой такой группой меньшинств соответствующего уровня представительства.

2.4 Кипр

37. Члены маронитской, армянской и римско-католической религиозных групп имеют те же политические права, что и остальные граждане-киприоты; однажды маронит был избран в палату представителей. Более того, согласно законам о (представительстве) религиозных групп 1970 – 1996 гг. (разделы 3 и 4) от каждой из этих религиозных групп в палату представителей избирается представитель с консультативным статусом. Каждый представитель вправе выражать взгляды своей группы по любым вопросам, относящимся к этой группе, или де-

[453] Закон о поправках к закону о выборах членов представительных органов субъектов местного и регионального самоуправления, принят парламентом 11 марта 2003 г., опубликован в *Narodne novine* и вступил в силу 21 марта 2003 г.

лать необходимые заявления по таким вопросам перед лицом любого органа или комитета палаты представителей или любого иного органа власти республики, включая вопросы, входившие в компетенцию греческой палаты общин, до того как эта палата была упразднена, а ее законодательные функции переданы палате представителей в 1965 г., в соответствии с законом 12 1965 г.[454].

2.5 Германия

38. Национальными меньшинствами называются те группы немецких граждан, которые традиционно проживают в Германии, но отличаются от большинства населения по языку, культуре и истории, и которые желают сохранить свою идентичность (датское, вендское, фризское меньшинства, а также германские синти и рома). За исключением последних двух, упомянутые меньшинства населяют традиционные для них области в нескольких федеральных землях Федеративной Республики Германии. К ним относятся земля Шлезвиг-Гольштейн, Свободное Государство Саксония, а также Бранденбург и Нижняя Саксония[455].

39. В качестве правила проведения выборов, предусматривающего компенсирующие действия, Германия приняла решение *не устанавливать избирательный барьер* для политических партий, представляющих национальные меньшинства. В то время как для других политических партий установлен барьер в 5%, политические партии, представляющие национальные меньшинства, освобождаются от необходимости преодолевать пятипроцентный барьер, установленный законодательным актом о выборах[456].

40. На практике меньшинства не играют столь значительной роли на национальном уровне, чтобы освобождение от необходимости преодолевать избирательный барьер помогло им получить места в федеральных законодательных органах. Иначе обстоят дела при выборах в парламенты земель, при которых меньшинства также освобождены от необходимости преодолевать пятипроцентный барьер (Шлезвиг-Гольштейн, датское меньшинство; Бранденбург, вендское меньшинство).

41. Таким образом, члены национальных меньшинств имеют возможность регистрировать политические партии, которые представляют их интересы и нужды. В конечном итоге, участие национальных меньшинств в выборных органах зависит от избирательной модели и других правил проведения выборов.

2.6 Венгрия

42. Венгрия ввела избирательные правила, предусматривающие компенсирующие действия, в избирательное законодательство. Такие законы основаны на

---

[454] Информация предоставлена г-ном Панайотисом Каллисом, членом Венецианской комиссии от Кипра.

[455] Первый доклад, представленный Федеративной Республикой Германии согласно п. 1 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы (получен 24 февраля 2000 г.)-*ACFC/SR (99)*.

[456] Федеральный закон Германии о выборах (1993 г., с последующими поправками 1999 г.). Источник: http://www.legislationline.org/view.php?document=54810.

конституции Республики Венгрии[457]. Статья 68 конституции устанавливает обязательство Венгерской республики защищать национальные и этнические меньшинства, а также обеспечивать их коллективное участие в государственных делах, развитие их культуры, использование национальных языков, образование на национальных языках и право использовать их имена на национальных языках. Законы Республики Венгрии обеспечивают представительство национальных и этнических меньшинств, проживающих на территории страны (п. 4). Законы или законодательные акты, обеспечивающие представительство меньшинств в выборных органах, на сегодняшний день не приняты. Национальные и этнические меньшинства имеют право формировать местные и национальные органы самоуправления (п. 4).

43. Исходя из этого, *Акт о выборах членов местных муниципальных правительств и мэров* (1990)[458], в статье XI – «Защита прав национальных и этнических меньшинств» – предусматривает, что положения Акта о меньшинствах, с изменениями и дополнениями, содержащимися в этой части закона, применяются к выдвижению и избранию представителей национальных и этнических меньшинств в органы самоуправления. Если в результате голосования по спискам ни один кандидат от одного и того же меньшинства не получил мандата, будет подсчитано *число голосов*, равное половине голосов, законно поданных за кандидата, получившего мандат и набравшего наименьшее число голосов. Так, каждый кандидат от меньшинства, не получивший мандата, получит его в том случае, если число поданных за него (нее) голосов выше числа, подсчитанного вышеозначенным образом; если от меньшинства представлены два таких кандидата, избранным будет считаться кандидат, набравший большее число голосов; если представлено два и более кандидатов, набравших равное число голосов, мандат будет предоставлен в соответствии с процедурой жеребьевки, определенной в пункте 4 статьи 28 того же закона.

2.7 Италия

44. Компенсирующие действия, благоприятствующие меньшинствам, предусмотрены в итальянском законодательстве о выборах представителей Италии в *Европейский парламент*. Список кандидатов от партий или политических групп франкоязычного меньшинства Валь д'Аоста, немецкоязычного меньшинства провинции Больцано и словенского языкового меньшинства провинции Фриули-Венеция-Джулия может быть присоединен к другому списку кандидатов из того же избирательного округа с целью распределения мест, отведенных для этого второго списка. Каждый голосующий имеет право выразить три индивидуальных предпочтения – включая предпочтение кандидату из списка меньшинств. После распределения мест между списками, кандидаты из списка или из присоединен-

[457] Конституция Республики Венгрии (31 декабря 1990 г.). Источники: база данных *CODICES* Венецианской комиссии; Возрождение демократии: 12 конституций стран Центральной и Восточной Европы (*The rebirth of Democracy: 12 Constitutions of Central and Eastern Europe) (Совет Европы, 2-е издание).*

[458] Акт о выборах членов местных муниципальных правительств и мэров (1990) (Источник: http://www.legislationline.org/get.php?document=54349).

ных списков избираются в соответствии с набранным числом предпочтений. Однако если не был избран ни один кандидат от списка меньшинств, избранным провозглашается кандидат с наибольшим количеством набранных предпочтений (а не кандидат из другого списка), если он или она набрали по меньшей мере 50 000 предпочтений [459].

2.8 Польша

45. Избирательные правила, предусматривающие компенсирующие действия, содержатся в законе о выборах в парламент в форме особого положения об *«отмене» избирательного барьера*. В качестве особого правила выборов в сейм статья 134 закона о выборах в парламент[460] гласит, что списки избирательных комитетов, сформированных избирателями от зарегистрированных организаций национальных меньшинств, освобождаются от необходимости преодолевать избирательный барьер. Для того чтобы воспользоваться данным правилом, избиратели от зарегистрированных организаций национальных меньшинств должны представить в национальную избирательную комиссию соответствующее заявление не позднее чем за пять дней до голосования.

46. Наряду с заявлением комитет обязан представить документ от имени соответствующего органа организации национального меньшинства, в котором подтверждается, что комитет был сформирован избирателями – членами такой организации.

2.9 Румыния

47. В Румынии правила проведения выборов, предусматривающие компенсирующие действия, определены в конституции и в избирательном законодательстве. В обоих случаях применяемый принцип состоит в гарантированном представительстве.

48. Согласно статье 62 конституции Румынии[461] организации граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, не получившие достаточного количества голосов для представительства в парламенте, имеют право, согласно нормам избирательного законодательства, на одно депутатское место для каждой организации. Граждане из числа национального меньшинства могут быть представлены только одной организацией. Число депутатов и сенаторов устанавливается избирательным законодательством пропорционально населению Румынии.

49. Статья 4 закона № 68/1992 о выборах в палату депутатов и сенат гласит, что образованные в соответствии с законом организации граждан, принадлежащих к каждому национальному меньшинству, которые на выборах не получили достаточного числа голосов для по меньшей мере одного депутатского или сенаторского мандата, будут иметь право на депутатский мандат, если они получили минимум 5% от среднего числа законных голосов, поданных по всей стране за

---

[459] Статьи 12, 14 и 22 закона 24/1/1979 *п. 18*.

[460] Закон о выборах в парламент (2001). (Источник: http://www.legislationline.org/get.php?document=55898).

[461] Конституция Республики Румынии, источник: база данных *CODICES* Венецианской комиссии.

одного депутата. Организации граждан, принадлежащих к участвующим в выборах национальным меньшинствам, юридически приравниваются, в контексте избирательной деятельности, к политическим партиям.

50. На этих правовых основаниях румынская система обеспечивает представительство образованных в соответствии с законом организаций граждан, принадлежащих к национальному меньшинству. Если организации граждан, принадлежащих к национальному меньшинству, не получили места ни в одной из палат парламента в результате обычных избирательных процедур, но получили по меньшей мере 5% от среднего числа голосов, поданных, согласно закону, по всей стране, за одного кандидата в члены палаты депутатов, одна организация от этого меньшинства вправе претендовать на одно место в упомянутой палате.

51. Румынский закон о выборах в местные органы государственной власти предусматривает, что организации граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые представлены в парламенте, имеют право выдвигать кандидатуры на местных выборах. Кандидатуры могут выдвигаться и другими образованными в соответствии с законом организациями граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, если число их членов не ниже 15 % от общего числа граждан, которые, при последней переписи населения, заявили о своей принадлежности к данному меньшинству. Если необходимое число членов превышает 25000 человек, список членов такой организации должен содержать, по меньшей мере, 25000 человек, проживающих, по меньшей мере, в 15 округах страны и в муниципальном округе Бухареста, но не менее 300 человек для каждого из округов и муниципального округа Бухареста. В целом, процесс выдвижения кандидатов от организаций граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, представленным в парламенте, относительно прост, однако для других таких организаций данные процедуры представляются весьма обременительными. На местном уровне нет особого механизма, обеспечивающего национальным меньшинствам места в органах власти[462].

2.10 Российская Федерация

52. В принципе, федеральное законодательство предоставляет национальным меньшинствам возможность реализации своих избирательных прав во время проведения выборов и референдумов.

53. Более конкретно, законодательство *субъектов Федерации* способствует представительству меньшинств в выборных органах посредством отклонений от правила равного представительства населения в законодательных органах. В республиках Карелии и Дагестана отклонение от средней нормы представительства депутатов в избирательных округах, созданных в местах компактного проживания малочисленных коренных народов, может превышать обычный уровень отклонения, но не более чем на 40% [463].

---

[462] Более подробно об этом законе см. в документе CDL-AD(2004)040.

[463] Статья 9 закона о выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований Республики Карелия от 25.12.2003, и закон о выборах депутатов народного собрания Республики Дагестан от

2.11 Словения

54. В Словении правила проведения выборов, предусматривающие компенсирующие действия, введены на уровне конституции и законодательства. К применяемым механизмам относятся: гарантированное представительство и гарантированные места, двойное право голоса, особые избирательные списки, особые избирательные округа и пропорциональные выборы.

55. Национальное собрание Словении состоит из 90 депутатов, избираемых на основе пропорциональной системы. Согласно статье 64 конституции республики итальянская и венгерская этнические общины должны быть прямо представлены на местном уровне, а также в национальном собрании. Данная гарантия членам двух национальных меньшинств получает дальнейшее развитие в статье 80 конституции, гласящей, что «итальянская и венгерская этнические общины имеют непреложное право избирать по одному депутату в Национальное собрание». Члены двух национальных меньшинств имеют двойное право голоса, так что итальянский и венгерский депутат избираются всеми дееспособными членами меньшинств, при этом избиратели из числа национальных меньшинств имеют право голосовать и за обычных кандидатов.

56. В соответствии с актом о выборах в национальное собрание, для избрания депутатов от итальянской и венгерской национальных общин должны быть сформированы избирательные комиссии для особых округов.

57. Статья 39 закона о местном самоуправлении предусматривает, что итальянское и венгерское национальные меньшинства в этнически смешанных областях, населенных лицами из числа обеих меньшинств, имеют право избирать по меньшей мере одного представителя в муниципальный совет. Закон о формировании муниципальных районов и определении их территорий (принят в 1994 г.) точно устанавливает число членов муниципального совета, принадлежащих к итальянскому, венгерскому и цыганскому (рома) национальным меньшинствам. Выборы членов муниципального совета от меньшинств проводятся согласно мажоритарному принципу в особом избирательном округе, охватывающем территорию муниципального района. Кандидаты в члены муниципального совета – представители итальянского или венгерского национального меньшинства выдвигаются гражданами из числа данных меньшинств, при наличии подписей по меньшей мере 15 избирателей.

2.12 Швейцария

58. В Швейцарии представительство языковых групп или регионов гарантируется рядом положений. На федеральном уровне принимаются необходимые меры для адекватного представительства различных языковых регионов в федеральном совете (правительстве)[464]. Схожее положение действует в отношении федерального суда[465].

12.05.2004.

[464] Статья 175.4 федеральной конституции.

[465] Статья 1.2 федерального акта о судоустройстве.

59. На кантональном уровне, в преимущественно немецкоязычном кантоне Берн, одно место в правительстве, состоящем из семи членов, зарезервировано за франкоязычным гражданином, проживающим в одном из трех франкоговорящих районов (Бернез Юра)[466]. Минимум двенадцать мест в кантональном парламенте (из 160) гарантировано району Бернез Юра. Справедливое представительство должно быть обеспечено франкоязычному меньшинству в избирательном округе Бьенн-Зееланд[467].

2.13 “Бывшая Югославская Республика Македония”

60. В “бывшей Югославской Республике Македония” компенсирующие действия имеют как традиционные, так и конституционные основания. Однако законы о выборах, равно как и другие законы, не содержат конкретных механизмов компенсирующих действий.

61. *Конституционные основания* определены в поправке 6 к конституции. В данной поправке концепция «надлежащего и справедливого участия общин (т. е. национальных меньшинств) в органах государственного управления и государственных учреждениях на всех уровнях» провозглашается одной из основополагающих ценностей конституционного порядка республики.

62. Ряд *политических партий*, основанных представителями национальных меньшинств, выступают от имени этих групп в парламенте и на местных выборах. Наряду с введением пропорциональной избирательной системы данное обстоятельство способствует более широкому представительству меньшинств.

63. Другой, весьма действенный механизм компенсирующих действий заложен в формирование *избирательных округов*. Некоторые избирательные округа формируются с учетом представительства меньшинств. Так, например, обстоит дело в муниципальном округе Суто Оризари столичного города Скопье. Данный округ был сформирован с целью «сделать возможным избрание представителя общины рома»[468].

64. Преимущественное использование языков меньшинств в материалах, относящихся к выборам, регулируется законом о выборах депутатов парламента (статья 71)[469].

Заключение

65. Обзор, проведенный по разным странам, показывает, что уже сейчас существуют интересные правила проведения выборов, которые созвучны целям компенсирующих действий, в широком значении этой концепции, как она толкуется в настоящем документе. Это, конечно, не единственные положения избирательного законодательства, обеспечивающие представительство меньшинств

---

[466] Статья 84 кантональной конституции.

[467] Статья 73 кантональной конституции.

[468] БДИПЧ ОБСЕ, Руководство по содействию участия национальных меньшинств в избирательном процессе, Варшава, январь 2001 г.

[469] Закон о выборах депутатов парламента, “Официальная газета Республики Македонии” № 42/2002 ; Источник: *http://www.dik.mk.*

(см. приложение). В большинстве стран такие правила введены как изолированные элементы, и лишь в некоторых странах они имеют более систематический характер. В первом случае избирательные правила, предусматривающие компенсирующие действия, введены непосредственно в законодательство. Во втором случае такие правила выводятся из более общих конституционных положений. Эта вторая система в большей степени присуща странам, недавно вступившим на путь демократии.

66. В целом правила проведения выборов, благоприятствующие компенсирующим действиям, обладают ограниченной сферой действия. Число бенефициаров таких избирательных правил строго определено в конституции, в соответствующем законодательстве или в других сопутствующих законодательных актах. К примеру, число мест в парламенте, гарантируемых меньшинствам, практически всегда ниже числа меньшинств, проживающих в стране. Компенсирующие действия могут применяться на национальном, региональном, местном или даже европейском уровне и/или только в части страны. Это означает, что первоначальный стимул для таких правил проведения выборов имеет не сугубо правовую, но и, возможно, политическую природу. Законодатели вынуждены применять политические критерии для классифицирования и объединения национальных меньшинств в группы, в целях избрания единого представителя. Значительные различия в численном составе конкретных меньшинств снижают избирательные возможности отдельных меньшинств, так как места отдаются кандидатам от групп, насчитывающих наибольшее число избирателей. Об этом особенно важно помнить в контексте компенсирующих действий, учитывая, что определения национального меньшинства весьма расплывчаты и значительно различаются от страны к стране.

67. Другой правовой и политический вопрос относительно предусматриваемых избирательными правилами компенсирующих действий состоит в природе и значении представительства. Механизм гарантирования мандатов для представителей национальных меньшинств в парламенте на местном или региональном уровне, к примеру, ставит вопрос о природе представительства и мандата таких депутатов. Распространяется ли их мандат только на вопросы, связанные с меньшинствами и правами меньшинств (обязывающий мандат), или же это обычный (открытый или политический) мандат?

68. Компенсирующие действия в сфере правил проведения выборов вызывают необходимость рассмотреть и другие сопутствующие вопросы. Это вновь подтверждает противоречивую, в целом, природу компенсирующих действий. Однако данная концепция имеет рациональную основу, и страны, используя ее, способны разработать широкий арсенал механизмов, соответствующих их историческим и правовым традициям и политической системе. В свете вышесказанного Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии содержит ряд основных принципов для разработки избирательных правил компенсирующего действия в соответствии с историческим наследием европейского избирательного права. Среди них здесь следует особо отметить следующие принципы:

a. Партии, представляющие национальные меньшинства, должны быть разрешены законом. Однако участие национальных меньшинств в политических партиях не может и не должно быть ограничено так называемыми этническими партиями[470].
b. Особые правила, которые гарантируют национальным меньшинствам места в законодательных органах или содержат исключения из общепринятых критериев распределения мест применительно к партиям, представляющим национальные меньшинства (например, освобождение от требования по соблюдению кворума), в принципе не противоречат равному избирательному праву.
c. Ни кандидаты, ни избиратели не обязаны раскрывать свою принадлежность к национальному меньшинству.
d. Избирательный барьер не должен сказываться на возможностях национальных меньшинств быть представленными.
e. Формирование избирательных округов (их число, размеры, форма и величина) должно способствовать участию меньшинств в процессах принятия решений.

69. Как свидетельствует опыт Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ, правила проведения выборов, предусматривающие компенсирующие действия, особенно плодотворны в рамках местных выборов. Более того, на территориях, где национальные меньшинства составляют значительную часть населения, разграничение территориальных образований (избирательных округов, муниципальных районов) может благоприятствовать представительству меньшинств в выборных органах, как подчеркивается в рекомендации 43 о территориальной автономии и национальных меньшинствах Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

70. Вышеприведенные принципы могут создать основу для развития общеевропейских правовых рамок (если пока еще не норм) для осуществления компенсирующих действий в отношении участия национальных меньшинств в процессе принятия решений.

[470] Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ *выступает за подход, основанный на свободе ассоциаций, рекомендуя всем политическим партиям интегрировать представителей национальных меньшинств с учетом присущих им особых интересов.*

Приложение:
Избирательное право и национальные меньшинства
(документ **CDL-INF(2000)004**)
Заключение

Весьма различные варианты избирательных систем были и будут в будущем источником размышлений для многих поколений юристов, политологов и математиков. Конечно, не все они гарантируют справедливое представительство национальных меньшинств, но основной вывод, который можно сделать из вышеизложенного, состоит в том, что абсолютного правила в этой области не существует. Действительно, система выборов является лишь одним из факторов присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборном органе. На это влияют и другие аспекты, такие как выбор кандидатов самими политическими партиями и, разумеется, выбор избирателей, который зависит лишь частично от избирательной системы. Свою роль может играть и компактное проживание или разбросанность меньшинства по территории, а также тот или иной уровень интеграции в общество, и особенно, количество лиц, принадлежащих к меньшинствам.

При этом система выборов имеет определенное влияние на участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в общественной жизни, С одной стороны, в некоторых государствах – но их мало – предусматриваются особые правила, признанные обеспечить такое участие. С другой стороны, с целью содействия участию меньшинств, применяются и нейтральные правила – например, при определении границ избирательных округов. Однако чаще всего представительство меньшинств не является решающим фактором при разработке избирательной системы или даже при ее конкретном применении. Что касается присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборных органах, можно, тем не менее, сделать следующие общие комментарии:

– Влияние избирательной системы на уровень представительства меньшинств чувствуется в наибольшей степени тогда, когда существуют партии, представляющие национальные меньшинства.
– Запрет на политические партии национальных меньшинств встречается редко де-юре, и в исключительных случаях де-факто. Лишь в самых редких случаях существует соразмерное ограничение на свободу ассоциации, соответствующее европейскому конституционному наследию.
– Если партии национальных меньшинств, как правило, разрешены, то их наличие не является ни правилом, ни обязательным условием присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборных органах.
– Чем больше избирательная система носит пропорциональный характер, тем больше у рассеянных или малочисленных меньшинств возможностей быть представленными в выборном органе; количество выборных мест на избирательный округ является решающим фактором пропорциональности системы.
– Когда избирательные списки не являются фиксированными, то выбор избирателя может включать и принадлежность кандидатов к национальным

меньшинствам. Благоприятно или неблагоприятно для меньшинств такая свобода выбора зависит от многочисленных факторов, в том числе и от количественного состава меньшинств.

– Существование неравенства в представительстве может влиять (позитивно или негативно) на представительство компактно проживающих меньшинств, но никаких конкретных фактов из ответов на вопросник не выявлено.
– Признание статуса избирательного округа в отношении территории, где меньшинство находится в большинстве, облегчает его представительство в выборных органах, особенно если применяется мажоритарная система.

Подводя итог, можно сказать, что участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни через выборные функции связано меньше с применением особых норм для меньшинств, а с осуществлением общих норм избирательного права, при необходимости адаптированных для повышения шансов на успех у кандидатов, представляющих эти меньшинства.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА

CDL-INF(2000)004

Введение[471]

После прошедшего десятилетия, отмеченного потрясениями в Европе, защита меньшинств находится в центре внимания европейских публицистов. И это – далеко не академический предмет, которым интересуются только специалисты конституционного права и политических наук, напротив, защита меньшинств находится в центре политических дискуссий и реализации трех основных принципов европейского конституционного наследия, на которых зиждется Совет Европы: демократия, права человека и верховенство закона.

Участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в различных сферах общественной жизни является важнейшим фактором их интеграции и предупреждения конфликтов. Это особенно важно в отношении того, что мы называем публичной жизнью, а именно участия в государственных органах.

Настоящий доклад касается самого главного аспекта этой публичной жизни – участия в выборных органах государства и, прежде всего, в работе парламента. Такое участие анализируется через избирательное право и те возможности, которые оно предоставляет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, быть представленными в выборных органах.

1. Наличие норм в избирательном праве, касающихся особого представительства национальных меньшинств, является исключением. О них кратко говорится в первой части доклада.
2. Чаще всего представительство меньшинств в выборном органе, напротив, обеспечивается применением общих норм избирательного права, которые в одинаковой мере относятся как к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, так и к другим людям.

---

[471] Данный доклад основан на ответах на первую часть вопросника об участии лиц, принадлежащих к меньшинствам, в общественной жизни (CDL-MIN (96)1, см. ниже сс. 1820), полученных из следующих государств: Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Аргентина, Беларусь, Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Грузия, Венгрия, Дания, Испания, Италия, Канада, Кипр, Киргизстан, Латвия, Литва, «бывшая Югославская республика Македония», Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Хорватия, Швеция, Швейцария, Эстония, Япония (см. документы CDL-MIN (97) 1, CDLMIN (97) 2 и CDL-MIN (99) 2).

Среди этих общих норм *не всегда легко выделить те, которые благоприятствуют или наоборот препятствуют представительству меньшинств или затрудняют его*, и объясняется это целым рядом причин.

a. Во-первых, взаимосвязь между избирательной системой и составом выборных органов, помимо чисто математических аспектов, является одним из самых спорных вопросов в политической науке. Разнообразие ситуаций в различных государствах действительно не позволяет сформулировать подробные правила, которые могли бы применяться универсально. Помимо этого, сравнение между странами имеет относительный характер, поскольку вступают в действие факторы, которые выходят за рамки чисто математической формулы преобразования голосов в выборные мандаты, например, когда речь идет о возможности для избирателя делать выбор между кандидатами из одного или нескольких списков. Дело в том, что столь же значительную роль играет количество мест на один избирательный округ, хотя это и не относится к избирательной системе в узком смысле этого слова.
b. Во-вторых, в большинстве государств, ответивших на вопросник, не существует точных данных о наличии лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборных органах. В отсутствие этих данных очень трудно понять, приводит ли избирательная система к недопредставленности или, наоборот, к чрезмерной представленности меньшинства в выборном органе страны.
c. В-третьих, не всегда легко установить, направлена ли или нет соответствующая норма на обеспечение или усиление представительства меньшинств (или, наоборот, она его ослабляет). Прежде всего, подобная цель необязательно заявляется открыто. Затем, представительство национальных меньшинств, даже если и ставится задача его обеспечить, необязательно является главной целью законодательства, особенно в государствах, где значительных меньшинств просто не существует. Поэтому чисто пропорциональная система выборов, которая направлена на то, чтобы гарантировать представленность не очень больших политических групп, может в качестве дополнительной задачи обеспечивать представительство национальных меньшинств. Наконец, и пусть это не покажется парадоксальным, когда система выборов обеспечивает представительство меньшинств удовлетворительным для них образом, сама эта проблема теряет остроту, и поэтому нет необходимости ставить вопрос о том, а обеспечивает ли законодательство представительство меньшинств или нет. Исходя из этого, в данном докладе не будет проводиться различий между общими нормами избирательного права, то есть теми, которые лишь приводят к определенным результатам, и теми, которые специально направлены на защиту меньшинств.
d. Правила преобразования голосов в депутатские места и, в частности, математические правила, имеющие самый универсальный характер, распространяются прежде всего на политические партии. Они никогда не касаются напрямую национального меньшинства, поэтому и их значение для

представительства национальных меньшинств зависит в большой степени от взаимодействия между национальными меньшинствами и политическими партиями или по крайней мере политическими объединениями. Эти правила касаются национальных меньшинств прежде всего тогда, когда существуют партии или иные организации, представляющие именно меньшинства и выдвигающие свои собственные списки; разумеется, это не предопределяет вопроса о том, в какой мере избиратели из группы меньшинства или даже большинства голосуют за эти партии. Если таких списков нет, то может существовать связь между системой выборов и представительством меньшинств, когда принадлежность к меньшинству является решающим критерием при голосовании граждан.

Исходя из этого, настоящее исследование не может ограничиться изложением норм избирательного права, связанных с защитой меньшинств. Напротив, необходимо рассмотреть системы выборов и их последствия в общем плане, а потом уже проанализировать то, в какой мере они применимы к национальным меньшинствам. Поэтому вторая часть доклада посвящена изложению общих правил влияния избирательных систем на представительство политических групп. На этой основе в третьей части будут рассматриваться влияние избирательной системы на представительство меньшинств, причем будут выделены те случаи, когда существуют партии меньшинств, а также рассмотрены другие случаи. В четвертой части будет рассмотрен вопрос о последствиях распределения мест между округами и определения границ округов. Наконец в последней части излагается анализ ведущихся обсуждений вокруг пересмотра избирательного права и влияние этого на представительство национальных меньшинств.

I. Особые правила представительства меньшинств

A. Отдельное представительство меньшинств

Среди государств, которые ответили на вопросник, лишь три предусматривают выборы депутатов, призванных представлять национальные меньшинства. Речь идет о *Румынии, Словении* и *Хорватии*.

1. Самая очевидная форма особого представительства национальных меньшинств является результатом создания *круга личных отношений*, избиратели в котором состоят не из граждан, проживающих на определенной территории, а из тех, кто принадлежит к отдельной этнической группе.

   Так, например, на выборах в нижнюю палату *Хорватии* лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут выбирать, голосовать ли по общему национальному списку, – как и члены большинства населения – или же они могут голосовать по особым спискам меньшинств (это венгерское, сербское и итальянское меньшинства – причем каждое располагает по одному депутату, в то время как менее крупные меньшинства сгруппированы

для выборов одного депутата). В *Словении* одно депутатское место выделено итальянскому меньшинству, а еще одно – венгерскому.

2. Режим местных выборов в *Словении* является другим, поскольку там не создаются личные округа; однако предусматривается механизм, гарантирующий представительство членов итальянского меньшинства в регионах с этнически смешанным населением. Система в Румынии обеспечивает, со своей стороны, минимальное представительство организаций граждан, принадлежащих к национальному меньшинству, которые созданы на основании закона. Если эти организации не получили депутатского или сенаторского места через обычные механизмы выборов, но собрали количество голосов, равное (только) 5% по крайней мере от среднего количества признанных действительными голосов по всей стране на выборах одного депутата, то эти организации имеют право на депутатское место. В 1992 году, например, этим юридическим положением воспользовались 13 организаций.

B. Нормы, содействующие представительству меньшинств

Существуют другие системы обеспечения представительства организаций меньшинств, хотя они и необязательно гарантируют присутствие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах. Действительно, в *Польше* и в *Германии* к таким организациям не применяются правила в отношении порога прохождения в выборные органы.

C. Особый характер имеет система в *Бельгии*. Вся система власти построена таким образом, чтобы обеспечить равновесие между разными языковыми группами (а не между собственно меньшинствами). Помимо этого, на некоторых территориях, смешанных с языковой точки зрения, были приняты меры для того, чтобы в выборном органе были представлены избиратели разных лингвистических общин. Так, в центре страны (округ Брюссель-Хал-Вилворде) создан крупный смешанный округ. Он охватывает одновременно двуязычный регион Брюссель-столица и два фламандских района, где проживают многочисленные франкоговорящие граждане. Избиратели в этом округе могут голосовать, зная при этом, что они могут добиться успеха, за кандидатов из фламандского или франкоговорящего списков, как на выборах в сенат, так и в палату представителей.

Что касается выборов в сенат, во время которых избиратели всей страны разделяются на две коллегии французскую избирательную коллегию и нидерландскую избирательную коллегию, – которые выбирают соответственно 15 и 25 сенаторов, то избиратели в округе Брюссель-Хал-Вилворде могут отдать свой голос либо за фламандский, либо за франкоязычный список, и таким образом на основании собственного выбора войти в одну или другую коллегию. Наконец по двум палатам избиратели двух коммун с особым лингвистическим статусом – Фурон и Комин-Варнетон – имеют право голосовать в коммуне, расположенной по другую сторону лингвистической границы.

II. Влияние избирательных систем на представительство политических групп: какие существуют общие правила?

Выбор избирателей является, разумеется, в условиях демократии главным фактором, который определяет результат на выборах – в голосах, но также и в выборных местах. Сама избирательная система играет менее важную роль. Однако это не мешает тому, что она влияет на результат, прямо и косвенно. Во- первых, избирательная система является механизмом преобразования голосов в выборные места: она воспроизводит, другой вопрос, достоверно или нет, структуру избирательного корпуса в выборном органе. Во-вторых, косвенно она влияет на само поведение избирателя.

Дискуссии в отношении сравнительных последствий разных форм выборов, начавшиеся еще при самом рождении современной демократии, будут продолжаться нескончаемо долго. И данный доклад не ставит задачу разрешить этот спор. Нижеследующие пункты направлены лишь на то, чтобы показать, какие существуют в целом признанные последствия избирательных систем, и как это можно учитывать в отношении представительства меньшинств.

1. Влияние избирательной системы на преобразование голосов в выборные места измеряется разницей между разбросом голосов и мест. Разброс голосов определяется вероятностью того, что два избирателя не выберут одну и ту же партию, в то время как разброс мест определяется вероятностью того, что два места необязательно будут принадлежать одной и той же партии[472]. Когда не существует отклонений между разбросом голосов и мест, то избирательная система может быть определена как «нейтральная»: распределение мест пропорционально распределению голосов; напротив, чем больше система «фрагментирующая», то тем менее пропорционален ее результат. Между совершенно нейтральной формой выборов – или полностью пропорциональной системой – и наиболее порождающей разброс, существует большое число промежуточных ситуаций: обе крайние точки соединены непрерывной линией.

Влияние избирательной системы на преобразование голосов в выборные места зависит в значительной степени от математических (или механических) факторов; однако невозможно, с научной точки зрения, прогнозировать влияние избирательной системы на каждый отдельный случай, настолько сложными являются анализируемые данные; в лучшем случае можно лишь выделить некоторые общие правила.

Одним из важнейших правил является то, что чем больше система фрагментирующая, тем более она затрудняет представительство политических тенденций, находящихся в меньшинстве, и тем больше она способствует крупным объединениям, и особенно самому крупному, по крайней мере на уровне округа. Если взять всю территорию, на которой проходят выборы, то у этой нормы есть исключения, когда представительство политических групп на территории является

[472] Понятие разброса развивается в работе Rae Douglas W., The political consequences of electoral laws, 2e éd., New Haven/Londres 1971, 53 ss.

неравным. С другой стороны, чем больше система нейтральна в преобразовании голосов в выборные места, тем больше она обеспечивает представительство политических тенденций меньшинств. Впрочем, нейтральные системы необоснованно рассматриваются как благоприятные для небольших политических группировок; на самом деле такие системы предоставляют их избирателям равное – а не более высокое – представительство по сравнению с другими группировками.

Принцип *summa divisio* между мажоритарными и пропорциональными выборами играет, разумеется, важную роль при определении их более или менее фрагментирующих последствий. Однако это позволяет провести только первое различие, которое затем нужно уточнить, особенно в отношении государств, использующих пропорциональную систему.

Большинство рассматриваемых государств используют пропорциональную систему или систему с доминированием пропорционального принципа. Конечно, это не значит, что все эти системы являются в одинаковой степени пропорциональными. Не пытаясь подробно проанализировать различные варианты избирательных систем, полезно напомнить о нижеследующем: если пропорциональные системы дают более пропорциональные результаты, чем системы мажоритарные, то само существование пропорциональной системы или, точнее, пропорционального метода преобразования голосов в выборные места, не гарантирует само по себе, что состав выборного органа будет точным отражением состава избирательного корпуса. Действительно, пропорциональный характер результата может быть ослаблен в силу действия ряда факторов:

a. Самый очевидный из этих факторов – это порог прохождения или кворум, который исключает из распределения мест те партии, которые не получили определенного процента голосов. Значение порога зависит, разумеется, от процента установленных голосов; кроме того, порог, существующий на национальном уровне, будет исключать больше партий, чем порог на уровне избирательного округа. *Турция* представляет собой пример особенно жесткого порога, поскольку он установлен на уровне 10% на национальных выборах, тогда как в *Польше* порог равняется 7%. Порог на национальном уровне существует в *Германии*, но только на уровне в 5% (или три прямых мандата), что позволяет быть представленными в *бундестаге* пяти партиям (или коалициям), тогда как если бы порог был в 10%, то их в парламенте было бы только две. В *Дании*, поскольку порог составляет лишь 2%, то он мало влияет на ситуацию. В *Армении* порог в принципе составляет 5%; однако если его преодолевает лишь единственная политическая партия, то первые две партии, следующие за ней (по количеству голосов) также получают места пропорционально своим результатам. Напомним, что в *Польше,* – так же, как и в *Германии,* – правила в отношении порога не применяются к спискам меньшинств; поэтому в парламенте представлено немецкое меньшинство из Силезии.
b. Сама система выборов может снизить пропорциональность результата, но в меньшей степени (например, системы, основанные на наибольшей сред-

ней, дают менее пропорциональный результат, чем системы наибольшего остатка).

c. Кроме того, и даже в первую очередь, важнейшую роль в пропорциональности результата играют размеры округов или, точнее говоря, количество мест от округа: чем меньше от округа выборных мест, тем выше избирательный коэффициент и тем сложнее для партии получить место в выборном органе.

d. Кроме того, между мажоритарными и пропорциональными системами существуют *смешанные системы*, которые сочетают аспекты двух основных систем выборов. Это понятие охватывает самые разные практические подходы. Более или менее пропорциональный характер этих систем связан отчасти с вышеизложенными критериями, но в основном роль пропорционального принципа в определении результатов может быть разной.

Когда выборные места распределяются отдельно по мажоритарной системе и по пропорциональной, то пропорциональность результата зависит в основном от доли мест, распределяемой по пропорциональной системе. Например, в *Италии* речь идет лишь о 25% выборных мест. В силу концентрации меньшинств количество мест, распределяемых по мажоритарной системе, вреда этим меньшинствам не наносит. С другой стороны, порог в 4% на национальном уровне, необходимый для получения места по пропорциональной системе, для меньшинств неблагоприятен. В *Албании* греческое меньшинство в силу проживания в одном месте не страдает от избирательной системы, хотя лишь немногим более четверти выборных мест распределяется по пропорциональной системе.

В других государствах осуществляется перераспределение, в том смысле, что при распределении мест по пропорциональной системе те места, которые получены по мажоритарной системе, из этого вычитаются. Так, например, в *Германии* результат в основном пропорционален. Процесс проходит в три этапа: сначала половина мест распределяется по мажоритарной одномандатной системе в один тур; затем все мандаты распределяются между партиями по пропорциональной системе; и наконец, из этого вычитаются места, полученные по мажоритарной системе. В *Венгрии* в рамках мажоритарного одномандатного голосования распределяется 176 мест, а 152 – по пропорциональной системе в региональных избирательных округах, и еще 58 – на основе национальных списков партий, что служит целям перераспределения. В этих двух государствах ограниченное число людей, принадлежащих к меньшинствам, не составляет списки от меньшинств, по крайней мере в национальном плане.

2. До настоящего времени речь шла о влиянии избирательной системы на преобразование голосов в выборные места, т.е. о математических аспектах. Однако сами системы выборов влияют на *выбор избирателя*. Во-первых, возможности выбора зависят от типа установленной системы – этот вопрос будет рассматриваться ниже[473]. Затем и прежде всего избиратель, понимая механизм выборов,

[473] Пункт III.B.2.b.

приспосабливает свое голосование к избирательной системе, прежде всего голосуя «с пользой», т.е. избегая отдавать свой голос партии или кандидату, не имеющим никаких шансов. Такое поведение в свою очередь влияет на партии, т.е. на выдвижение самих кандидатур. Этот вопрос, относящийся к категории *политических наук*, является предметом споров, которые не будут рассматриваться в данной работе. Однако широко признается, что поведение избирателя усугубляет последствия избирательной системы: «полезное» голосование повышает шансы крупных списков и сокращает шансы у небольших списков; таким образом усугубляются действия механизма избирательной системы.

Подводя итог, можно сказать, что за исключением полностью пропорциональных систем, которые являются нейтральными, но не существуют в чистом виде ни в одном из рассматриваемых государств, все формы выборов благоприятны для крупных политических объединений и не благоприятны для малых. На уровне округа это связано с механическим применением системы преобразования голосов в места, т.е. имеет универсальный характер. С другой стороны, если рассматривать всю территорию, на которой проходят выборы, то такая норма действует только при сравнительно единообразном распределении различных тенденций. Мажоритарная тенденция в ограниченной географической зоне, которая не представлена на остальной территории, может, несмотря на то, что она находится в меньшинстве в масштабах страны, получить преимущества благодаря сильной фрагментирующей системе.

III. Влияние избирательной системы на представительство меньшинств

A. Политические партии национальных меньшинств как фактор представительства меньшинств

Предшествующий анализ касается «политических партий национальных меньшинств», т.е. тех партий, цель которых – представлять национальные меньшинства и защищать их интересы, как и всех других партий. Каково значение этих партий? Ответы на вопросник позволяют обрисовать панораму положения политических партий национальных меньшинств:

a. Лишь некоторые государства, ответившие на вопросник, запрещают партии, представляющие меньшинства. Это касается *Албании, Болгарии, Грузии* и *Турции*. Португальская конституция запрещает партии, имеющие региональный характер или региональное измерение, но это не относится к партиям меньшинств.
b. В большинстве государств, предусматривающих запрет на партии меньшинств, тем не менее этот запрет не осуществляется на практике. В *Албании* партия под названием «Союз за права человека» включает в основном политическую организацию греческого меньшинства «ОМОНИА». В *Болгарии* Движение за права и свободы – это политическая партия этнических турок. Обе эти партии имеют депутатов в парламенте. С другой стороны,

конституционный суд *Турции* запретил ряд партий на основе закона, налагающего запрет на партии, имеющие цель изменить унитарный характер государства, а также утверждающие, что в Турции существуют меньшинства на основе различий национальной или религиозной культуры, религиозной, расовой или языковой принадлежности или создавать меньшинства на территории Республики Турция, защищая, развивая или распространяя языки или культуры, отличающиеся от турецкого языка и культуры. При этом следует отметить, что конституционность таких законодательных положений сомнительна. Кроме того, в настоящее время появляется терпимость по отношению к политической партии, которая утверждает, что представляет курдскую самобытность. Однако она не представлена в парламенте, т.к. не достигла порога в 10% голосов в масштабах страны. Такой порог серьезно затрудняет, хотя юридического запрета и не предусмотрено, представительство в парламенте списков меньшинств. Наконец, из вопросника не следует, что норма *грузинского* права, запрещающая ассоциации граждан, направленные на этническое, религиозное или национальное представительство, применялась в отношении политических партий; помимо этого существуют многочисленные ассоциации меньшинств, проживающих в Грузии.

В заключение следует сказать, что запрет на политические партии национальных меньшинств на практике носит исключительный характер. Если речь идет об ограничении свободы ассоциации – основополагающего аспекта общего конституционного наследия на европейском континенте, – то это может быть оправдано только в исключительных обстоятельствах, и в этом случае это не может иметь общего характера; необходимо в полной мере соблюдать во всех случаях принцип соразмерности[474]. Следует отметить, что запрет на ссылку на аргументы, связанные с «меньшинствами» в избирательной компании, может привести действительно к запрету на участие в парламентской жизни, даже если партия меньшинства сама по себе официально не запрещена[475].

c. Сам факт, что партии меньшинств разрешены, не подразумевает, конечно, что они вообще существуют; на самом деле они действуют лишь в некоторых государствах.

Их отсутствие часто связано с тем, что лиц, принадлежащих к меньшинствам мало *(Япония*) или они рассредоточены по территории (*Венгрия*). В *Швейцарии*, где не существует партии меньшинств, корни политических партий имеют в основном кантональный характер; например, кантональные организации, по крайней мере в кантонах с одним языком, состоят из членов одной лингвистической группы. Когда компактно проживающие меньшинства малочисленны, то партии меньшинств существуют иногда лишь на региональном и местном

[474] См. документ CDL-INF (98) 14, «Запрет политических партий и аналогичные меры», доклад, принятый Комиссией на ее 35м пленарном заседании, Венеция, 1213 июня 1998 года.

[475] См. доклад Европейской комиссии по правам человека по делу Ахмеда Садика (*Ahmed Sadik*): см. постановление Европейского суда по правам человека по делу Ахмед Садик (*Ahmed Sadik)* против Турции от 15 ноября 1996 года, сборник постановлений и решений 1996-V.

уровнях (*Австрия*; *Норвегия* и *Швеция* в отношении саами; *Дания* – немецкое меньшинство). С другой стороны, даже когда партии меньшинств присутствуют в национальных законодательных органах, они, как правило, локализованы в регионах, где эти меньшинства составляют большинство *(Испания, Италия, Словакия*), или они сравнительно многочислены: действительно представительная организация меньшинства, когда она имеет четкую структуру, может получить места в национальном парламенте, даже если это меньшинство не имеет большинства ни в одном регионе или только на ограниченной территории. Страна, где наибольшее число партий или организаций меньшинств – аналогичных политическим партиям в сфере выборов – участвовали на выборах и имеют депутатов и сенаторов в парламенте, является *Румыния*[476]. Многочисленные партии меньшинств существуют в *Словакии* и в *«бывшей югославской Республике Македония»*. Одна из них даже представлена в правительстве в первой стране, а три – во второй. В ответах *Хорватии* и *Литвы* также говорится о существовании партий меньшинств.

Наличие партий национальных меньшинств повышает уровень влияния избирательной системы на представительство национальных меньшинств в выборных органах. Разумеется, каким бы ни был характер избирательной системы при определении результатов в виде выборных мест, тем не менее главным и определяющим фактором является выбор самих избирателей. Поскольку такой выбор осуществляется на основе выдвинутых кандидатур, то представительство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах зависит от количества кандидатов, представляющих эти меньшинства, или по крайней мере кандидатов, выдвинутых организациями, имеющими шанс на получение выборных мест: существование партий, непосредственно представляющих национальные меньшинства, облегчает выдвижение кандидатур лиц, принадлежащих к меньшинствам, и следовательно их присутствие в выборном органе.

B. Положение, складывающееся в отсутствие партий меньшинств

1. Представительство меньшинств на основании пропорциональности результатов

Общее правило влияния избирательной системы на представительство политических групп не может быть перенесено непосредственно на национальные меньшинства по следующим соображениям:

a. Политические партии национальных меньшинств не являются точным отражением этих меньшинств. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, голосуют также и за другие партии, в частности за те, которые включают в свои списки кандидатов, принадлежащих к меньшинству, и открыто заявляющих об этом. С другой стороны, не исключено, что партия меньшинства получит голоса и не только от самого меньшинства.

[476] Напомним, что в этой стране имеются специальные законодательные положения, обеспечивающие представительство таких объединений, см. выше пункт I.A.2.

b. Кроме того, и что особенно важно, представительство меньшинств политическими партиями самих меньшинств не является общим правилом; хотя они в основном разрешены, такие партии существуют только в некоторых государствах. В целом, когда они существуют, они ограничены регионом, где проживает бóльшая часть меньшинства.
c. В отсутствие партий меньшинств соотношение между избирательной системой и представительством меньшинства определить трудно, даже если это предполагает, что принадлежность кандидатов к меньшинству имеет решающее значение для выбора избирателя. Однако можно выделить некоторые основные аспекты, как это показано в последующих пунктах.

Может сложиться такая ситуация, что меньшинство не будет в большинстве ни на одной части территории. Меньшинство может быть рассредоточено по территории или просто быть малочисленным, и в этом случае у него мало шансов быть представленным в фрагментирующей системе, особенно в системе мажоритарной. Когда меньшинство, пусть и малочисленное, проживает компактно, оно заинтересовано в разделе национальной территории на избирательные округа, а не на распределении мест на национальном уровне при определенном пороге.

Чем больше избирательная система имеет пропорциональный характер, тем больше она позволяет меньшинствам, даже рассредоточенным по территории, быть представленными в выборном органе, по крайней мере, когда число лиц, принадлежащих к меньшинству, которые участвуют в выборах, достигает выборного коэффициента – и в случае необходимости кворума – в соответствующем органе. В этом случае меньшинство может представить свой собственный список, но также отказаться от него, если оно добьется, чтобы обычные политические партии включали кандидатов от меньшинства. Таким образом шведское меньшинство в *Финляндии*, которое составляет большинство только на Аландских островах, может благодаря пропорциональной системе быть представленным по своему собственному списку в трех других округах; в пятом округе оно может получить одно место, вступив в союз с другими партиями.

2. Многомандатные выборы и избрание лиц, принадлежащих к меньшинствам

a. Общий комментарий

Наличие многомандатных округов, даже при мажоритарной системе голосования, может облегчить избрание лиц, принадлежащих к меньшинствам, в тех округах, где меньшинство не составляет большинства. Действительно в одномандатном округе избиратель большинства будет скорее избирать кандидата большинства, в то время как при многомандатной системе он не колеблясь проголосует за список, который включает одновременно кандидатов большинства и кандидатов меньшинства. В *Греции*, например, партии включают в свои списки кандидатов-мусульман и, как правило, по крайней мере два из них избираются. В ответах большого числа государства, в которых существует пропорциональная система (или – в отношении высшей палаты -многомандатная мажоритарная система,

как в *Польше* или в *Швейцарии*) указывается, что партии стремятся уравновешивать свои списки кандидатов таким образом, чтобы обеспечивать справедливое представительство меньшинств. Это касается и государств, которые используют пропорциональную систему с фиксированными списками (*Болгария*) даже в сочетании с одномандатной мажоритарной системой в один тур (*Азербайджан, Албания, Италия*), и которые признают рейтинговое голосование (*Австрия*, *Латвия*, *Польша*, *Словакия, Финляндия*) или панаширование (*Швейцария*). Следует отметить, что даже в чисто одномандатных системах (*Канада*, «бывшая югославская Республика Македония» до июня 1998 года – в этих государствах имеются компактно проживающие меньшинства), партии иногда сбалансированно выдвигают кандидатов от большинства и меньшинства (меньшинств).

b. Свобода выбора избирателя и влияние этого на представительство меньшинств

aa. В избирательных системах выделяются не только механизмы преобразования голосов в выборные места, но и возможности выбора у избирателей между кандидатами одного списка или одной партии. Таким образом, если представить это себе в виде схемы, то при многомандатной системе выборов могут возникнуть четыре ситуации:

1°/ *Списки являются фиксированными*: избиратель голосует исключительно за список, а кандидаты избираются в порядке по списку. Эта система существует во многих государствах, например, в *Азербайджане*, *Болгарии*, *Испании, Португалии, Румынии* и *Хорватии*, а также в *Албании, Армении, Германии* и *«бывшей югославской Республике Македония»* в отношении депутатов, избираемых по пропорциональной системе.

2°/ Существует возможность *рейтингового голосования* внутри списка: избиратель может голосовать не только за список, но и за кандидатов внутри списка. Это существует, в частности, в *Чешской Республике* и в *Словакии* (у избирателя имеется четыре предпочтительных голоса), в *Австрии*, *Эстонии, Финляндии* и *Польше* (у избирателя имеется один голос как за кандидата, так и за список), а также в *Латвии* (избиратель может поддержать одного или несколько кандидатов, или, наоборот, вычеркнуть их фамилии). Когда рейтинговое голосование существует, то распределение мест между кандидатами по списку осуществляется чаще всего в порядке убывания полученных голосов.

3°/ Избиратели имеют право голосовать за кандидатов из нескольких списков (*панаширование*). Эта система существует в *Швейцарии* на всех уровнях.

4°/ Избиратель голосует только за кандидатов, которых он расставляет в порядке предпочтения, а не за списки. Распределение мест среди кандидатов осуществляется на основании принципа пропорциональности. Такая форма голосования, которую называют «единым передаваемым голосом», не существует в тех государствах, которые ответили на вопросник, но практикуется, например, в *Ирландии* и на *Мальте*.

bb. Государства, в которых не существует фиксированных списков, облегчают избирателю возможность проявить свою принадлежность к национальному

меньшинству, когда он делает свой выбор. Невозможно четко сказать, является ли такая свобода выбора в целом благоприятной или неблагоприятной для кандидатур лиц, принадлежащих к меньшинству. По аналогии с тем, что было сказано раньше о влиянии разных систем выборов, распределение мест среди кандидатов в списке, получившем наибольшее количество голосов, – т.е. применение мажоритарной системы внутри самого списка, – должно быть благоприятно для меньшинств, которые имеют большинство в данном округе, и скорее неблагоприятно для других кандидатов; единый передаваемый голос или любая другая пропорциональная система распределения мест среди кандидатов одной и той же партии, должны обеспечивать представительство меньшинств, доля которых в избирательном корпусе выше выборного коэффициента.

IV. Округи и представительство меньшинств

Распределение мест между округами и нарезка этих округов является важным фактором избирательного права. Действительно, это может серьезно влиять на общие результаты выборов.

1. Принцип *равенства избирательных сил* предполагает распределение мест на равной основе между округами, согласно определенной формуле (по количеству жителей, граждан – включая несовершеннолетних, – зарегистрированных избирателей или проголосовавших избирателей). Когда этот принцип не соблюдается, то возникает вопрос о выборной геометрии. Выборная геометрия действует, когда распределение мест порождает неравенство в представительстве при первом применении; она является пассивной, когда неравенство связано с поддержанием в течение длительного времени территориального распределения мест в неизменном виде. Постоянное перераспределение мест между округами или регулярное изменение границ округов – что требуется в одномандатной системе – позволяет избежать пассивной выборной геометрии.

Равенство выборной силы строго необходимо в первых палатах, но не во вторых. Что касается вторых палат, то этот принцип заменяется равенством между федеральными образованиями, и даже между территориальными органами власти в нефедеральных государствах.

2. Наличие неравенства в представительстве может влиять на проживающие компактно меньшинства, когда та территория, на которой они составляют большинство, дополнительно представлена или наоборот недопредставлена в выборном органе. Некоторые виды неравенства в представительстве были выявлены в ответах на вопросник в отношении первых палат. Кроме того, особенно в федеральных системах, места во второй палате чаще всего не распределяются с учетом только фактора населения (например: в *Швейцарии* каждый кантон имеет право на два места в федеральном совете, независимо от количества жителей; в сенате *Испании*, за исключением островных территорий, каждая провинция представлена четырьмя сенаторами). Однако если исходить из ответов на вопросник, то, судя по всему, неравенство в представительстве или представительство

территориальных образований во второй палате не влияют, позитивно или негативно, на участие меньшинств в выборных органах.

3.a. Когда меньшинство составляет большинство на определенной части территории, то самым эффективным способом обеспечения его представительства в выборных органах является признание за такой территорией статуса избирательного округа или разделение его на несколько округов. С другой стороны, такая нарезка округов, которая приведит к тому, что меньшинство уже не будет составлять большинство ни на какой части территории, нанесит ущерб его представительству, особенно в том случае, если применяется мажоритарная система.

Такие манипуляции, которые называют *«подтасовкой результатов выборов» (gerrymandering)*, не вытекают из ответов на вопросник. Напротив, территориальное представительство меньшинств реально существует в тех государствах, где имеются достаточно большие компактно проживающие меньшинства. В некоторых государствах это связано с последствиями системы выборов, которая в принципе не имеет целью обеспечить конкретное представительство меньшинств. В других, напротив, ставится именно такая цель. Поскольку трудно провести различие между этими двумя подходами, то в докладе излагаются примеры территориального представительства меньшинств, при этом не ставится задача определить, стремились к этому или нет авторы законодательства в сфере выборов.

b. Необходимо отметить, что *компактно проживающее меньшинство* будет весьма хорошо представлено в тех округах, где оно составляет большинство, если применяется мажоритарная система выборов, особенно в одномандатных округах. Действительно, шансы на избрание у члена такого меньшинства будут весьма высокими, независимо от того, является ли он членом партии меньшинства или иной партии. Так обстоит дело в большинстве государств, которые ответили на вопросник и применяют одномандатную мажоритарную систему или смешанную систему, включающую одномандатные округа, где компактно проживающие меньшинства находятся в большинстве в некоторых округах. Такая ситуация существует, например, в *Албании* с греческим меньшинством на юге страны, в *Канаде* в отношении франкоязычного населения Квебека и коренного населения на севере, или в *Италии* в отношении франкоязычного меньшинства в долине Аоста и немецкоязычного меньшинства в провинции Больцано.

В присутствии субменьшинств (групп большинства в национальном плане, которые находятся в меньшинстве на местах) такое компактно проживающее меньшинство будет заинтересовано во фрагментирующей системе, т.е. конкретно говоря, в мажоритарной системе или, особенно, в одномандатной мажоритарной системе (в такой системе, поскольку партии выдвигают одного кандидата, это будет чаще всего кандидат меньшинства, в то время как в многомандатной системе для привлечения максимума избирателей они будут, вероятно, добавлять кандидатов от субменьшинства). С другой стороны, пропорциональная система может снизить уровень представительства этих меньшинств, позволив субменьшинству получить места на территориях, где одномандатная система выборов не позволила бы это сделать.

Такая система, применяемая в округах, где компактно проживающее меньшинство составляет большинство, хотя и не является столь же благоприятной, как одномандатная мажоритарная система, тем не менее позволяет обеспечить хорошее представительство этого меньшинства. Само по себе существование отдельного округа обеспечивает представительство меньшинства. Так обстоит дело в *Дании*, где жители Фарерских островов и Гренландии, составляющие меньшинство в масштабах страны, являются большинством в округах Фарерских островов и Гренландии, где избирается по два депутата, представляющих таким образом меньшинство, а также в *Швейцарии* в четырех из шести кантонов, где франкоязычное меньшинство составляет большинство и в том кантоне, где италоязычное меньшинство является большинством. С другой стороны, в двух кантонах, где франкоязычное население составляет большинство, и где существует большая группа немецкоязычного субменьшинства, это меньшинство традиционно представлено в двух палатах парламента (в национальном совете, избираемом по пропорциональной системе, и в федеральном совете, избираемом по мажоритарной системе в округах с двумя депутатскими местами).

В *Испании* (где округа соответствуют провинциям) на некоторых автономных территориях, где высок уровень национализма, партии меньшинства получают большинство голосов. В *Румынии* венгерское меньшинство составляет большинство в двух округах (департаментах). Как в одном, так и в другом случае, несмотря на применение пропорциональной системы и присутствие субменьшинств, меньшинство и даже его партия представлены хорошо.

Нарезка округов и распределение мест между ними могут играть важную роль в представительстве компактно проживающих меньшинств. Последствия нарезки особенно чувствуются в мажоритарной системе, но и в пропорциональных системах они проявляются тем больше, чем дальше эти системы удаляются от полной пропорциональности. Ответы на вопросник не выявляют в целом, что правила нарезки округов имеют благоприятные или, напротив, неблагоприятные последствия для представительства меньшинств. При этом в конституции Финляндии предусматривается, что округá должны быть по мере возможности одноязычными, или в крайнем случае их лингвистические меньшинства должны быть как можно меньше. Помимо этого устав Аландских островов, который имеет конституционный статус, гарантирует уровень óкруга для этой территории, где используется шведский язык. В *Италии* определение границ округов для выборов депутатов должно следовать принципу компактного проживания, т.е. учитывать однородные меньшинства.

4. В вопроснике содержится вопрос о *компетентном органе для принятия решения о нарезке округов и распределении мест* между ними, а также о наличии возможности судебного обжалования в этой сфере. Вмешательство органа правосудия или, на первом этапе, беспристрастной избирательной комиссии должно позволить избежать политически ориентированной нарезки округов. С другой стороны, принятие решений политическим органом без права обжалования снижает уровень гарантий. Тем не менее среди

государств, ответивших на вопрос, лишь в половине существует судебный контроль в данной области (например: в *Австрии, Азербайджане, Италии, Словении* – конституционный суд, *Японии* – обычные суды, – *Литве* – окружной суд Вильнюса) – и во многих решение единолично принимается парламентом (примеры: *Грузия, Норвегия, Польша, Румыния, Швеция*) пли президентом республики (*Албания, Болгария*). При этом из ответов не вытекает, что это создает проблемы для представительства меньшинств.

V. Обсуждение избирательной системы и национальные меньшинства

В любом государстве вопрос о системе выборов более и менее постоянно является предметом дискуссий. И хотя иногда эта тема интересует лишь узкий круг политиков и специалистов, на сам вопрос о наличии дискуссий о системе выборов с участием более широких кругов общественности, было дано больше положительных, чем отрицательных ответов.

Эти дискуссии чаще всего касаются более или менее пропорционального характера (или наоборот мажоритарного характера) избирательной системы. И если выбор между чисто пропорционально системой и системой чисто мажоритарной не является актуальным в соответствующих государствах, то дискуссия, например, может идти в смежных системах об удельном весе мажоритарного компонента и пропорционального компонента системы выборов *(Албания, Армения*), о переходе от смешанной системы с мажоритарной доминирующей к системе чисто мажоритарной (*Италия*); о системах, приближающихся к пропорциональному представительству; о предложениях изменить систему, введя большую пропорциональность (*Португалия, Испания, Турция*), или, наоборот, ограничить раздробленность парламента, снизив уровень пропорциональности результата благодаря установлению более высокого порога (*Румыния*).

Иногда ставится задача обеспечить бóльшую свободу выбора избирателя путем ликвидации системы фиксированных списков (*Испания*) или расширения возможности выбора в системе, где разрешается только один предпочтительный голос (*Швеция*).

Среди государств, ответивших на вопросник, только в Венгрии, по-видимому, проходят обсуждения представительства национальных меньшинств в парламенте. В законе о правах национальных и этнических меньшинств содержится ссылка на особый закон, который должен быть принят в отношении представительства национальных и этнических меньшинств в парламенте. Дискуссии в этой области связаны с тем, что ни одна из партий, основанных на принадлежности к национальному или этническому меньшинству, не смогла достичь порога в 5% для прохождения в парламент. Это означает, что представители национальных и этнических меньшинств могли бы получать места в парламенте только в том случае, если бы к их избранию применялись другие правила, т.е. если бы для представителя национального или этнического меньшинства нужно было бы меньше

голосов, чтобы стать депутатом. Однако такое предложение связано с трудным вопросом, а не будет ли это правило противоречить равенству права голоса, гарантированного статьей 71.1 конституции страны.

В целом если уровень пропорциональности беспокоит в первую очередь политические партии меньшинств, особенно если их избиратели рассредоточены, то это необязательно влияет на представительство меньшинств. Во-первых, не везде существуют значительные по количеству меньшинства (*Португалия*). Меньшинства могут проживать достаточно компактно, для того чтобы не почувствовать последствий изменений в пропорциональном характере результатов (*Испания*). Наконец предлагаемые изменения могут быть достаточно ограничены и поэтому не сказываться на представительстве меньшинств: так, например, в *Финляндии*, применение мажоритарной системы было бы неблагоприятно для шведского меньшинства и его партии, которые не имеют большинства нигде, кроме Аландских островов; с другой стороны, усиление пропорциональности путем укрепления округов не сказалось бы на представительстве этого меньшинства, учитывая компактный характер его проживания.

Следовательно, реформа системы выборов в узком смысле слова и в частности усиление ее пропорционального характера не являются лучшим средством для расширения участия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборных органах. Действительно очень часто недопредставленные или не представленные меньшинства являются самыми малочисленными (например, в *Польше* или в *«бывшей югославской Республике Македония»*), или независимо от применяемой системы выборы у них нет гарантий получения мест.

Подводя итог, можно сказать, что на сегодняшний день не было установлено никакой прямой связи между обсуждениями реформы выборов и представительством меньшинств в государствах, которые ответили на вопросник, за исключением *Венгрии*.

Заключение

Весьма различные варианты избирательных систем были и будут в будущем источником размышлений для многих поколений юристов, политологов и математиков. Конечно, не все они гарантируют справедливое представительство национальных меньшинств, но основной вывод, который можно сделать из вышеизложенного, состоит в том, что абсолютного правила в этой области не существует. Действительно, система выборов является лишь одним из факторов присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборном органе. На это влияют и другие аспекты, такие как выбор кандидатов самими политическими партиями и, разумеется, выбор избирателей, который зависит лишь частично от избирательной системы. Свою роль может играть и компактное проживание или разбросанность меньшинства по территории, а также тот или иной уровень интеграции в общество, и особенно количество лиц, принадлежащих к меньшинствам.

При этом система выборов имеет определенное влияние на участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в общественной жизни, С одной стороны, в неко-

торых государствах – но их мало – предусматриваются особые правила, признанные обеспечить такое участие. С другой стороны, с целью содействия участию меньшинств применяются и нейтральные правила – например, при определении границ избирательных округов. Однако чаще всего представительство меньшинств не является решающим фактором при разработке избирательной системы или даже при ее конкретном применении. Что касается присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборных органах, можно, тем не менее, сделать следующие общие комментарии:

– Влияние избирательной системы на уровень представительства меньшинств чувствуется в наибольшей степени тогда, когда существуют партии, представляющие национальные меньшинства.
– Запрет на политические партии национальных меньшинств встречается редко де-юре, и в исключительных случаях де-факто. Лишь в самых редких случаях существует соразмерное ограничение на свободу ассоциации, соответствующее европейскому конституционному наследию.
– Если партии национальных меньшинств, как правило, разрешены, то их наличие не является ни фактором, ни обязательным условием присутствия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в выборных органах.
– Чем больше избирательная система носит пропорциональный характер, тем больше у рассеянных или малочисленных меньшинств возможностей быть представленными в выборном органе; количество выборных мест на избирательный округ является решающим фактором пропорциональности системы.
– Когда избирательные списки не являются фиксированными, то выбор избирателя может включать и принадлежность кандидатов к национальным меньшинствам. Благоприятна или неблагоприятна для меньшинств такая свобода выбора зависит от многочисленных факторов, в том числе и от количественного состава меньшинств.
– Существование неравенства в представительстве может влиять (позитивно или негативно) на представительство компактно проживающих меньшинств, но никаких конкретных фактов из ответов на вопросник не выявлено.
– Признание статуса избирательного округа в отношении территории, где меньшинство находится в большинстве, облегчает его представительство в выборных органах, особенно если применяется мажоритарная система.

Подводя итог, можно сказать, что участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни через выборные функции связано меньше с применением особых норм для меньшинств, а больше с осуществлением общих норм избирательного права, при необходимости адаптированных для повышения шансов на успех у кандидатов, представляющих эти меньшинства.

ВОПРОСНИК
об участии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в жизни общества
Ергун ОЗБУДУН
(Турция)

I. СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ

A. Системы выборов в целом

1 Какова система выборов в целом, система с относительным большинством, с абсолютным большинством/в два тура, на основе пропорционального представительства, смешанная система?

B Округа

2. a. Существуют ли компактно проживающие меньшинства, которые составляют большинство на части территории?

b. Если да, то представлена ли эта часть территории как таковая в выборном органе?

3. a. Существует ли несколько уровней округов (например, местные и региональные)?

b. Каков средний размер округов (напр., количество депутатов, избираемых от каждого округа?)?

4. a. В какой степени закреплен принцип «один человек – один голос»? существует ли аспекты выборной геометрии (дополнительное представительство в некоторых округах и недопредставленность в других округах); если да, то в пользу какого типа округов?

b. Является ли такая выборная геометрия благоприятной/неблагоприятной для меньшинств и подвергается ли она в связи с этим критике?

c. Существует ли система, которая позволяет выделять места, не учитывая (в полной мере) состав населения округа (например, в федеративных государствах)?

d. Если да, то считается ли такая система благоприятной/неблагоприятной для представительства меньшинств?

5. a. Существуют ли правила нарезки избирательных округов, которые являются благоприятными или неблагоприятными для представительства компактно проживающих меньшинств?

b. Кто принимает окончательное решение в отношении нарезки округов?

c. Существует ли судебный контроль за такими решениями?

d. Критиковалась ли нарезка округов как благоприятная/неблагоприятная для представительства меньшинств?

C Распределение мест

6. a. Если избирательная система построена по принципу пропорционального представительства, то какая «форма выборов» используется для преобразования голосов в места (например, формула наибольшего остатка, д›Хондта, Сэнт-Лаге, Империали, Хэйр и т.д.)? Объясните действие такой формулы.

b. Если применяется мажоритарная система, то как распределяются места?

7. Если система выборов построена по принципу пропорционального представительства, то существуют ли механизмы регионального или национального перераспределения мест (система региональных или национальных остатков)?

8. В многомандатных округах:

a. Разрешается ли рейтинговое (предпочтительное) голосование или существуют другие механизмы (как единый передаваемый голос в Ирландии), которые позволяют избирателям высказать свои предпочтения в отношении отдельных кандидатов, а не голосовать за фиксированные списки?

b. Если да, то предоставляются ли места отдельным кандидатам на пропорциональной основе?

c. Может ли избиратель подать несколько голосов за одного кандидата (суммирование)?

9. Отличается ли система выборов, применяемая к выборам местных властей, от системы, применяемой к выборам парламента страны? Если да, то какие существуют основные отличия? Делают ли эти отличия систему более или менее благоприятной для представительства меньшинств?

D Другие вопросы

10. a. Запрещены ли сами по себе партии, представляющие меньшинства?

b. Если нет, то существуют ли такие партии?

11. Существуют ли особые правила, гарантирующие минимальное представительство меньшинств в выборных органах (голосование по отдельным коллегиям для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, обязанность представлять определенное число кандидатов, принадлежащих к меньшинствам, в списках и т.д.)?

12. Даже если не существует такой юридической обязанности, то предпринимают ли политические партии шаги для того, чтобы сбалансировать свои списки, включая в них некоторое число кандидатов от меньшинств?

13. Существуют ли статистические данные о дополнительном представительстве или недопредставленности меньшинств?

14. Является ли недопредставленность, а также дополнительное представительство меньшинств предметом озабоченности?

15. Проходят ли в настоящее время дискуссии о системе выборов?

16. a. В целом в какой мере избирательная система гарантирует представительство политических тенденций меньшинств?

b. Является ли недопредставленность таких политических тенденций предметом озабоченности?

ПРИЛОЖЕНИЕ

Сводная таблица ответов на вопросник об участии лиц, принадлежащих к меньшинства, в жизни общества

Часть I: системы выборов

В данной таблице в обобщенном виде изложены ответы на первую часть вопросника об участии лиц, принадлежащих к меньшинствам, в жизни общества (CDL-MIN (96) 1), за исключением вопроса 13, относящегося к статистическим данным о дополнительном представительстве и недопредставленности меньшинств, в отношении которого имеющиеся данные недостаточны:

Колонка таблицы	*Вопрос*
A	1
B	6
C	3 + 7
D	4 + 5a + 5d
E	5b
F	5c
G	8
H	2a
I	2b + 11
J	10
K	12
L	14
M	16
N	15
O	9

Терминология

В терминологии кратко объясняются наименее употребляемые выражения, которые содержатся в таблице

Унитарный округ: округ, в котором выборный орган определяется в целом или частично без территориального или личного подразделения.

Совмещение: возможность подать несколько голосов за одного кандидата.

Вычеркивание: процедура вычеркивания кандидата из списка.

Панаширование: процедура включения в бюллетень кандидатов из нескольких списков.

Система:

– **Разделение на последовательные номера**: распределение мест в порядке убывания цифр, получаемых от деления количества голосов каждого списка на
– **(система д'Хондта)**: 1; 2; 3; 4…
– **(система Сент-Лаге)**: 1; 3; 5; 7…
– **(измененная система Сент-Лаге)**: 1,4; 3; 5; 7…

Наибольшие остатки: подразумевает после деления голосов каждого списка на коэффициент выборов распределение мест, остающихся в списках, по наибольшим остаткам (или наибольшим долям).

Хагенбах-Бишофф: система д›Хондта, представленная в другой форме.

Голосование

– **рейтинговое**: голоса, поданные конкретно за одного из кандидатов в списке;
– **ограниченное**: система – многомандатная мажоритарная – в которой количество голосов избирателя меньше количества выделяемых мест;
– **единое непередаваемое**: система – многомандатная мажоритарная – в которой избиратель может голосовать лишь за одного кандидата (крайний вариант ограниченного голосования)
– **единый передаваемый**: пропорциональная система, в которой избиратель голосует не за списки, а за кандидатов в соответствии с рейтингом; голоса – первого предпочтения – больше выборного коэффициента, предоставляемого выбранным кандидатам, и таким образом голоса, поданные за кандидатов, показавших самые низкие результаты, переносится на кандидатов, расположенных на втором месте предпочтения и т.д.

	Система выборов: принцип (законодательные выборы)	*Система выборов: подробности*	*Округа*	*Нарезка и распределение мест: особенности*	*Нарезка и распределение мест: полномочия*
	A	B	C	D	E
Австрия	Пропорциональная	д'Хондт, порог 4%, с распределением остатков на региональном и национальном уровне	Три уровня: района, регион и унитарный	Нет (за исключением региональных выборов в Бургенланде и в Коринфии)	Парламент (закон)
Азербайджан	Смешанная (абсолютное большинство/ пропорциональная)	100 мест по мажоритарной системе в два тура, 50% голосов + 50% участия в первом туре); 25 мест по пропорциональной системе (+ наибольшие остатки)	Мажоритарные: одномандатные Пропорциональные: унитарные	Нет	Центральная избирательная комиссия
Албания	Смешанная	115 мест на основе абсолютного большинства; 40 – по пропорциональной системе (+ наибольшие остатки; порог – 2%)	Мажоритарные: одномандатные Пропорциональные: унитарные	Нет	Президент Республики
Аргентина	Пропорциональная (палата депутатов) смешанная (сенат)	д'Хондт (палата депутатов) Два представителя первой партии и два от второй (сенат)	Провинции	Нет	Парламент
Армения	Смешанная	75 мест на основе относительного большинства; 56 мест по пропорциональной системе (наибольшие остатки; порог – 5%)	Мажоритарные: одномандатные Пропорциональные: унитарные	Нет (разница в числе жителей на избирательный округ не может превышать 15%; округ не может включать не граничащие с ним географические зоны)	Центральная избирательная комиссия

	A	B	C	D	E
Беларусь	Абсолютное большинство	В принципе 2 тура, < если участие превышает 50 %	Одномандатные	Нет	Центральная избирательная комиссия
Бельгия	Пропорциональная	д'Хондт	Палата представителей: 20округов; распределение мест по высокому уровню (в принципе, по провинциям) в случае соединения списков; сенат (прямые выборы): 3 округа	Нет	Парламент (законодательство)
Болгария	Пропорциональная	д'Хондт, порог в 5%; перераспределение на региональном уровне	Подразделение в регионах (от 4 до 13 мест)	Нет	Президент Республики
Венгрия	Смешанная (пропорциональное и абсолютное большинство)	176 мест: по мажоритарной системе; 209 мест, по пропорциональной (д'Хондт) (152 в округах и 58 мест , компенсирующих на национальном уровне)	Мажоритарная: многомандатная Пропорциональная: унитарный + департаменты/ столицы	Нет	Парламент (законодательство)
Германия	Смешанная (пропорциональная/ относительное большинство)	50% мест по мажоритарной системе (прямые мандаты); распределение всех мест на национальном уровне по пропорциональной системе (+ наибольшие остатки, порог в 5% или в три прямых мандата) и вычитание мест, полученных по мажоритарной системе	Одномандатный (мажоритарный); унитарный (пропорциональный)	Нет	Парламент (законодательство), по предложению специального комитета, назначаемого федеральным президентом

	A	B	C	D	E
Греция	Пропорциональная		Количество депутатов меняется	Нет	
Грузия	Смешанная (пропорциональная/абсолютное большинство)	150 мест: пропорциональная, порог в 6%; 85 мест: мажоритарная в два тура	Мажоритарный: одномандатный пропорциональный: унитарный	Критика в отношении определения границ округов не касается представительства меньшинств	Парламент (законодательство)
Дания	Пропорциональная	Измененная Сент-Лаге (на местном уровне). Распределение мест на национальном уровне: + наибольшие остатки	Местные: от 2 до 6 мест; унитарный	Дополнительное представительство малонаселенных округов – не сказывается на меньшинствах	Парламент (законодательство)
Испания	Пропорциональная (конгресс депутатов) относительное большинство (сенат)	д'Хондт (конгресс депутатов); ограниченное голосование (сенат)	Провинции: конгресс депутатов: 2 места на провинцию, распределение других мест пропорционально населению; сенат: 4 сенатора от провинций (за исключением Сеута, Мелилла и островов)	Нет	Конституция
Италия	Смешанная (относительно мажоритарная и пропорциональная)	75% мест: мажоритарная; 25%: компенсирующие мандаты (национальные при пороге в 4% на национальном уровне в палату депутатов, региональные – в сенат)	Мажоритарная: одномандатные Пропорциональная: унитарный (д›Хондт) (палата депутатов); региональные (сенат) (при распределении мест на местном уровне)	Определение границ округов должно обеспечивать представительство компактно проживающих меньшинств	Правительство

	A	B	C	D	E
Канада	Относительное большинство	- . -	Одномандатные	Нет	Избирательные комиссии провинций + парламентский контроль
Киргизстан	Абсолютное большинство	- . -	Одномандатные	Нет	Избирательная комиссия
Латвия	Пропорциональная	Сент-Лаге	5 округов	Нет	Центральная избирательная комиссия
Литва	Смешанная (абсолютное большинство и пропорциональная)	71 место: мажоритарная в два тура (второй тур: два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре); больше туров не проводится, если участие менее 40%; 70 мест: пропорциональная (наибольшие остатки)	Мажоритарная: одномандатные; пропорциональная: унитарный	Представители меньшинств предлагают создать «чисто национальные округа»	Центральная избирательная комиссия
Норвегия	Пропорциональная	Измененная Сент-Лаге	От 4 до 15 депутатов +8 депутатов на национальном уровне	Определенная дополнительная представленность сельских районов	Парламент
Польша	Пропорциональная (сейм) относительное большинство (сенат)	Сейм – д'Хондт: 391 место на уровне округов и 69 на национальном уровне (списки > 7%)	Воеводство, сейм от 3 до 17 мест; сенат: от 2 до 3 мест	Сенат: одинаковое количество мест от всех округов (за исключением двух)	Парламентский закон (совпадает с воеводствами)

	A	B	C	D	E
Португалия	Пропорциональная	д'Хондт	Районы, от 3 до 50 мест	Нет	Округа = районы (парламентский закон); распределение: национальная комиссия по выборам
Румыния	Пропорциональная	д'Хондт, порог в 3% и распределение остатков на национальном уровне	Департаменты от 4 до 29 мест (палата депутатов), от 2 до 13 мест (сенат) + унитарный	Нет	Парламент (законодательство)
Словакия	Пропорциональная	Хагенбах-Бишофф, порог (в принципе 5%, от 7 до 10% в зависимости от количества партий в списке)	Унитарный округ	Нет	Парламент (законодательство)
Словения	Пропорциональная	Простой коэффициент распределения остатков на национальном уровне (порог примерно 3%)	8 округов + унитарный	Отдельные представительства меньшинств	Парламент (законодательство)
Турция	Пропорциональная	д'Хондт, национальный порог в 10%	Провинции или их подразделения: от 2 до 18 депутатов	1 депутат от провинции	Верховное бюро по выборам = судебный орган
Украина	Смешанная (мажоритарная и пропорциональная)	450 мест в целом: система мажоритарная – 225 мест (относительное большинство); пропорциональная: 225 мест (порог в 4% на национальном уровне для партий и блоков партий)	Мажоритарная: одномандатные; пропорциональная: унитарный	Учет при определении границ округов административно-территориального устройства и компактно проживающих меньшинств	Центральная избирательная комиссия при определении округов учитывает предложения Верховной Рады и автономной Республики Крым, областных советов и советов местной администрации городов Киева и Севастополя

	A	B	C	D	E
Финляндия	Пропорциональная	д'Хондт	Региональные: от 2 до 16 депутатов	В конституции предусмотрены округа с одним языком или с как можно меньшим количеством меньшинств	Парламент (законодательство); подробности: правительство
Хорватия	Пропорциональная	д'Хондт, порог в 5% на уровне округа	Палата представителей: 10 округов по 14 мест + 1 округ для хорватов за границей + 5 мест для представителей меньшинств; палата районов: 3 места на район = округу	Нет	Парламент (законодательство)
Чешская Республика	Пропорциональная (палата депутатов), абсолютное большинство (сенат)	Палата депутатов: порог в 5%. Распределение остатков после результатов голосования на национальном уровне	Палата депутатов: 7 округов – от 10 до 40 депутатов. Сенат: одномандатные	Нет	Парламент (законодательство)
Швейцария	Пропорциональная (национальный совет) мажоритарная (федеральный совет, за исключением одного кантона)	Хагенбах-Бишофф (национальный совет); кантональное право (федеральный совет), в общем абсолютное большинство	Кантоны: от 1 до 35 депутатов (национальный совет); 2 депутата (20 кантона), 1 депутат (6 бывших полукантонов) (федеральный совет)	Компактно проживающие меньшинства скорее имеют преимущества	Конституция

	A	B	C	D	E
Швеция	Пропорциональная	Измененный Сент-Лаге, 310 мест на округ и 39 мест на национальном уровне порог в 4%	29 округов: от 2 до 33 мест; унитарный	Нет	Парламент (законодательство)
Эстония	Пропорциональная	Измененная д'Хондт, порог в 5 %	11 округов	Отсутствует	Парламент (законодательство)
«Бывшая Югославская Республика Македония»	Смешанная (абсолютное большинство и пропорциональная)	Мажоритарная: 85 мест, 2 тура; пропорциональная: 35 мест, д'Хондт, порог в 5%	Мажоритарная: одномандатные; пропорциональная: унитарный	Нет	Парламент (законодательство)
Япония	Смешанная (относительное большинство и пропорциональная)	Палата представителей: 300 мест: относительное большинство; 200 мест: пропорциональная (д›Хондт) Палата советников: 152 места: единый непередаваемый голос; 100 мест: пропорциональная д'Хондт)	Мажоритарная: одномандатные (палата представителей); префектуры (от 2 до 8 мест) (палата советников). Пропорциональная, 11округов (от 7 до 33 мест) (палата представителей); унитарный (палата советников)	Палата представителей: количество избирателей на представителя может колебаться от одного до двух; палата советников: представляет префектуры, допускается неравенство в представительстве	Парламент

	Определение границ округов и распределение мест: судебный	*Рейтинговое (предпочти-тельное голосование*	*Компактно проживающие меньшинства на части*	*Меньшинства: отдельное представительство*	*Парии меньшинств*
	F	G	H	I	J
Австрия	Да (конституционный суд)	Да (1 предпочтение)	В единственной коммуне в Коринфии	Нет	Разрешены; несколько объединений на региональных и коммунальных выборах
Азербайджан	Да (конституционный суд)	Нет	Да	Вопрос не решен (проблема Нагорного Карабаха)	Разрешены
Албания	Нет	Нет	Да	Да (территориальное)	Запрещены, ныне существует партия, фактически представляющая греческое меньшинство
Аргентина	Да (федеральные судебные органы по выборам)	Нет	Нет	Нет	Разрешены
Армения	Нет	Нет	Нет	Нет	Разрешены; с 1997 года существует политическая партия, представляющая езидское меньшинство
Беларусь	Да	Отсутствует	Да	Нет	Разрешены
Бельгия	Да (арбитражный суд)	Да (голосование путем выдвижения предпочтительного кандидата или рейтинговое голосование)	Да	Да (территориальное; личное: возможность в двух соседних коммунах по лингвистической границе и отношения сената для избирателей округа Брюссель-Хал-Велорде)	Разрешены

	F	G	H	I	J
Болгария	Нет	Нет	Да	Нет	Запрещены согласно тексту конституции, но не на практике; партия турецкой общины
Венгрия	Да (конституционный суд)	Нет	Нет	Нет	Разрешены
Германия	Да (конституционный суд)	Нет	Нет	Нет, но правила в отношении порога не применяются	Разрешены
Греция			Да (на муниципальном уровне)	Нет	Разрешены; такие партии были созданы в последнее время
Грузия	Нет		Да	Да (территориальное)	Запрещены
Дания	Да	Да (1 предпочтение)	Да	Да (территориальное, Фарерские острова и Гренландия)	Разрешены; партии немецкого меньшинства (на местном уровне); отдельные партии в Гренландии и на Фарерских о-вах
Испания	|Нет	Нет в отношении конгресса депутатов; панаширование в отношении сената	Да	Да (территориальное)	Разрешены; существуют «националистические» партии (баскская, каталанская)
Италия	Да	Нет	Да	Да (территориальные)	Разрешены; существует в трех регионах, где проживают лингвистические меньшинства
Канада	Нет	Отсутствует	Да	Да (территориальное)	Разрешены
Киргизстан	Нет	Не существует	Да	Нет	Разрешены

	F	G	H	I	J
Латвия	Да	Да, рейтинговое голосование и вычеркивание	Нет	Нет	Разрешены; существует партия русского меньшинства
Литва	Да (окружной суд Вильнюса)	Да, если не будет предварительной просьбы партии	Да	Нет	Разрешены; существует три партии меньшинств
Норвегия	Нет	Да, вычеркивание и суммирование	Да на муниципальном уровне	Нет	Разрешены; существуют на местном уровне
Польша	Нет	Да (1 предпочтение)	Нет	Нет де-юре, но да де-факто благодаря неприменению правил в отношении порога	Разрешены; ассоциации меньшинств участвуют в выборах
Португалия	Да (конституционный суд, против решений национальной комиссии по выборам)	Нет	Нет	Нет	Региональные партии запрещены
Румыния	Нет	Нет	Да	Да (территориальное и личное)	Разрешены; ассоциации меньшинств в области выборов рассматриваются как политические партии)
Словакия	Да (конституционный суд)	Да (4 предпочтения)	Да	Нет	Разрешены; партия венгерского меньшинства (4), цыганского (5), русино-украинского (1)
Словении	Да (конституционный суд)	Нет	Нет	Да (личное)	Разрешены
Турция	Нет, но смотрите колонку E	Нет	Да	Да (территориально)	Запрещены; тем не менее в настоящее время существует курдская партия

	F	G	H	I	J
Украина	Да (верховный суд)	Нет	Да	Да (территориальное)	Разрешены
Финляндия	Нет, за исключением отдельных моментов (государственный совет)	Да (1 предпочтение)	Да	Да (территориальные, Аландские острова)	Разрешены; шведская народная партия
Хорватия	Да	Нет	Итальянцы и венгры в определенной степени, а также сербы (особенно до вооруженного конфликта) другие скорее рассредоточены	Да (личные; территориальное: приостановлено)	Разрешены; 2 сербские партии
Чешская Республика	Да	Да (4 предпочтения)	Нет	Нет	Разрешены
Швейцария	Нет	Да, панаширование; суммирование в отношении национального совета	Да	Да (территориальное)	Разрешены; корни политических партий – кантональные
Швеция	Нет	Да (1 предпочтение)	Нет	Нет	Разрешены; местная партия
Эстония	Да	Да (1 предпочтение)	Да	Нет	Разрешены; 3 русские партии
«Бывшая Югославская Республика Македония»	Да (конституционный суд)	Нет	Да	Да (территориальное)	Разрешены; многочисленные партии меньшинств
Япония	Да, в рамках контроля над признанием результатов действительными	Нет, за исключением единого непередаваемого голоса	Нет	Нет	Разрешены

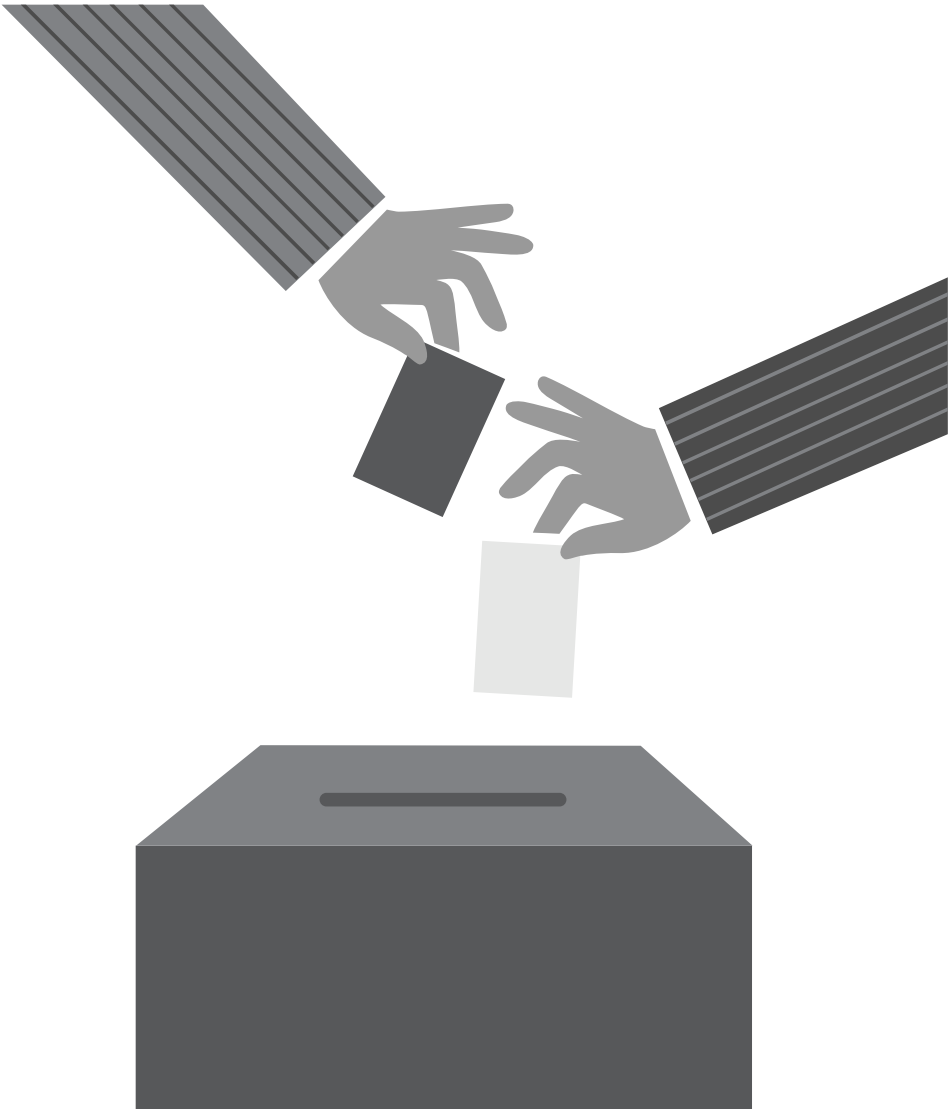
	Тенденция балансировать партийные списки	*Озабоченность в отношении представительства меньшинств*	*Обсуждения представительства политических тенденций меньшинств*	*Обсуждения системы выборов*	*Избирательная система на местном и региональном уровне*
	K	L	M	N	O
Австрия	Да	Нет	Нет	Нет	Например, национальные выборы (региональный парламент несет ответственность за определение границ округов при региональных выборах)
Азербайджан	Да	Нет	Нет	Нет	Мажоритарная
Албания	Да	Нет	Нет	Да	Пропорциональная в отношении собраний; мажоритарная в отношении исполнительных органов
Аргентина	Не существует (нет меньшинств)	Нет	Нет	Да (особенно на местном уровне)	Право провинций
Армения	Нет	Нет	Нет	Да	Мажоритарная
Беларусь	Нет	Нет	Да	Нет	Национальные выборы
Бельгия	Да (вопрос касается в основном немецкоязычного меньшинства)	Нет	Нет	Да	Система д'Хондта, например, на национальных выбора
Болгария	Да	Нет	Нет	Нет	Близка к системе национальных выборов
Венгрия	Нет	Нет	Да	Да	Относительное большинство, смешанная и пропорциональная (в зависимости от населения)

	K	L	M	N	O
Германия	Частично	Да	Да	Да, иногда	Пропорциональная (зависит от федеральной Земли)
Греция	Два				
Грузия	Да	Нет			
Дания	Нет	Нет	Нет	Нет	Пропорциональная, по системе д'Хондта в унитарных округах
Испания	Нет	Да, в связи с чем существует равное представительство меньшинств	Да	Да	См. Конгресс депутатов
Италия	Да, особенно в округа Фриул-Северная Венеция	Нет	Да	Да	В целом смешанные системы (регионы, премия большинству)
Канада	Да	Да, отсюда тенденция к увеличению количества кандидатов меньшинств	Недопредставленность в связи с мажоритарной системой	Нет	Национальные выборы
Киргизстан		Да			
Латвия	Да	Нет	Нет	Нет	Пропорциональная
Литва	Да	Партии и политические организации меньшинств хотели бы увеличить свое представительство	Нет	Да	Пропорциональная
Норвегия	Да, на местном уровне	Нет	Нет	Нет	
Польша	Да	Да, за исключением немецкого меньшинства	Нет	Нет	См. Выборы в сейм
Португалия	Нет, не существует значительных меньшинств	Нет	Нет	Да	См. Национальные выборы

	K	L	M	N	O
Румыния	Нет	Нет	Нет	Да	См. Национальные выборы (собрание); мажоритарная: в два тура (мэры)
Словакия	Да	Нет	Нет (за исключением партий венгерского меньшинства)	Да (особенно на муниципальном уровне)	Относительное большинство
Словения	Нет, в силу особых правил о представительстве меньшинств	Существует дополнительное представительство в связи с особыми правилами представительства меньшинств; право представителей меньшинств участвовать в парламентских дебатах, не связанных с правами меньшинств, подвергается оспариванию	Нет (за исключением полномочий депутатов, представляющих национальные меньшинства)	Да	Относительное большинство или система д'Хондта с рейтинговым голосованием
Турция	Да	Да (особенно в связи с порогом в 10%)	Да	Да	См. Национальные выборы (мэры – относительное большинство)
Украина	Нет	Проект закона о статусе крымских татар предусматривает гарантию представительства крымских татар в Верховной Раде Украины, Верховной Раде автономной Республики Крым и местных административных органов в Крыму	Да (в меджлис крымских татар в Крыму)	Да, (в меджлис крымских татар)	Местные и региональные выборы: мажоритарная; в Крыму (Верховная Рада): мажоритарная
Финляндия	Да	Нет	Да (в отношении маленьких округов)	Нет	См. Национальные выборы

	K	L	M	N	O
Хорватия	Да (некоторые партии)	Да (в обоих направлениях)	Да, в некоторых политических кругах	Да (особенно на местном уровне)	Национальные выборы
Чешская Республика	Нет	Нет	Нет	Нет	Коммуна является округом на местном уровне
Швейцария	Да	Нет	Нет	Нет	Кантональное право: в целом пропорциональное для законодательных органов и мажоритарное для исполнительных
Швеция	Нет	Нет	Нет	Да	См. Национальные выборы, однако существует порог в 3% на региональных выборах и нет порога на выборах местных
Эстония	Нет	Нет	Нет	Да	См. Национальные выборы
«Бывшая югославская Республика Македония	Да	Да (особенно в отношении малочисленных меньшинств)	Да	Да	Советы: пропорциональная; мэры – мажоритарная
Япония	Нет	Нет	Нет	Да	Простое большинство в отношении исполнительных органов. Один голос без передачи в отношении собраний

II. РЕФЕРЕНДУМЫ



СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФЕРЕНДУМОВ

CDL-AD(2007)008rev

ВВЕДЕНИЕ

1. По требованию Парламентской Ассамблеи, Совета по демократическим выборам, а затем и Венецианской комиссии в 2002 году был принят Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.[477]

2. Этот документ был одобрен Парламентской Ассамблеей на её сессии 2003 года (первая часть) и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на весенней сессии 2003 года.

3. В своей торжественной декларации от 13 мая 2004 года[478] *Комитет Министров признал « важность Свода, в котором нашел своё отражение устоявшийся исторический опыт проведения выборов и референдумов, накопленный на европейском континенте. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов выступает в качестве исходной правовой базы работы Совета Европы в данной области и является основой для дальнейшего возможного совершенствования законодательных рамок демократических выборов в государствах Европы».*

4. Распространение демократии в Европе привело к тому, что здесь стали чаще проводится не только выборы на плюралистической основе, но и референдумы.

5. В связи с этим Парламентская Ассамблея несколько лет назад обратила своё внимание на вопрос об организации и проведении референдумов, а также на нормы, регламентирующие таковые. Проделанная в данной области работа привела к принятию 29 апреля 2005 года Рекомендации 1704 (2005) под названием «Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе».[479] *При этом Ассамблея сотрудничала с Венецианской комиссией, представившей по просьбе Комитета Министров*[480] *свои замечания по поводу вышеуказанной рекомендации и составившей итоговый доклад на основании ответов государств – членов на*

---

[477] CDL-AD(2002)023rev.

[478] CM(2004)83 окончание.

[479] По этому вопросу см. также док. 10498, включающий доклад Комиссии по политическим вопросам (докладчик: г. Микко Эло, Финляндия, Социалистическая группа), к которому прилагается рабочий документ, подготовленный Архивно-исследовательским центром изучения прямой демократии юридического факультета г. Женевы.

[480] CDL-AD(2005)028.

направленный им вопросник о проведении референдумов. Этот доклад озаглавлен: «Референдум в Европе – анализ юридических норм в европейских странах».[481]

6. Таким образом, выяснилась необходимость разработать документ, выполняющий роль исходной правовой базы Совета Европы в области организации и проведения референдумов и являющийся логическим продолжением Свода рекомендуемых норм при проведении выборов. За выполнение этой задачи взялся Совет по демократическим выборам при содействии трёх членов Венецианской комиссии: г.г. Питера Ван Дика из Нидерландов, Франсуа Люшэра из Андорры, и Джорджио Малинверни из Швейцарии.

7. Основные положения, регламентирующие проведение референдумов, были разработаны Советом по демократическим выборам на его 18-м заседании (Венеция, 12 октября 2006 г.) и Венецианской комиссией в ходе проведения 68й Пленарной сессии Комиссии (Венеция, 13-14 октября 2006 г.).

8. Изложение этих основных положений сопровождается примечаниями и пояснениями, принятыми Советом по демократическим выборам на его 19м заседании (Венеция, 16 декабря 2006 г.) и Венецианской комиссией в ходе проведения 70й Пленарной сессии Комиссии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.).

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПРОВЕДЕНИЕ РЕФЕРЕНДУМА

принят Советом по демократическим выборам на 18-м заседании *(Венеция, 12 октября 2006 г.)* и Венецианской комиссией на 68-й Пленарной сессии *(Венеция, 13-14 октября 2006 г.)*

I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия)

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Нормы и исключения из установленных ими общих правил

Всеобщее избирательное право в принципе предполагает, что любой человек имеет право голоса. Тем не менее, может или должно быть предусмотрено выполнение ряда условий:

a. условие достижения определённого возраста: предоставление права голоса должно быть обусловлено достижением определённого минимального возраста, который, как максимум, не должен превышать возраст гражданского совершеннолетия;
b. условие наличия гражданства:
   i. условие наличия гражданства может допускаться;

[481] CDL-AD(2005)034 ; также см. вопросник, CDL(2004)031, ответы, CDL-EL(2004)011, и сводную таблицу ответов на вопросы, CDL-AD(2005)034add и CDL-AD(2005)034add2.

ii. тем не менее, желательно, чтобы после определённого срока проживания иностранцы получали право голоса при проведении референдума на местном уровне.

c. условие проживания:
   i. условие проживания может быть обязательным;
   ii. под местом проживания имеется в виду основное место жительства;
   iii. условие продолжительности проживания может быть обязательным для граждан лишь при проведении референдумов на местном и региональном уровнях;
   iv. этот срок продолжительности проживания должен быть разумным и, как правило, не превышать шести месяцев;
   v. желательно, чтобы право голоса предоставлялось гражданам, проживающим за рубежом.

d. ограничения права голоса:
   i. ограничение права голоса может допускаться, но при условии соблюдения следующих совокупных условий:
   ii. оно должно быть предусмотрено законом;
   iii. оно должно соблюдать принцип соразмерности;
   iv. оно должно мотивироваться запрещением, основание которого связано с психическим здоровьем или же с осуждением по уголовному делу за совершение тяжкого правонарушения;
   v. кроме того, решения об ограничении политических прав или же запрещении, основание которого связано с психическим здоровьем, должны быть вынесены судом отдельными актами.

1.2. Списки участников референдума

Для обеспечения достоверности списков участников референдума в обязательном порядке должны выполняться следующие условия:

i. списки участников референдума должны быть постоянными или же содержать ссылку на обновляемый на постоянной основе регистр (регистр населения, записи актов гражданского состояния);
ii. списки участников референдума должны обновляться на постоянной основе и не реже одного раза в год. Сроки регистрации участников референдума, если таковая не производится в автоматическом режиме, должны быть относительно продолжительными;
iii. списки участников референдума должны быть публичными;
iv. должна быть предусмотрена подлежащая судебному контролю административная процедура или же судебная процедура, позволяющая не включённому в списки участнику референдума зарегистрироваться; регистрация участников референдума не должна происходить по решению комиссии референдума *в день голосования;*

v. аналогичная же процедура должна позволять участнику референдума вносить в разумные сроки исправления в регистрационные сведения о себе в случае их неточности;
vi. может быть предусмотрен дополнительный список участников референдума с тем, чтобы позволить проголосовать лицам, поменявшим место жительства или же достигшим установленного законом возраста голосования после опубликования окончательных списков участников референдума.

2. Равное голосование

2.1. Равенство при подсчёте голосов

Как правило, каждый участник референдума обладает одним голосом; в том случае, если существующая система наделяет участников референдума большим числом голосов, чем один (например, при наличии нескольких альтернативных вопросов), каждый участник референдума обладает равным числом голосов.[482]

2.2. Равенство условий

a. Должно быть обеспечено равенство условий сторонникам и противникам проекта законодательного акта, вынесенного в виде вопроса на референдум (далее также – проекта (вопроса), вынесенного на референдум). Таковое предполагает нейтралитет административных органов власти, прежде всего, в отношении:
i. кампании референдума;
ii. её освещения средствами массовой информации и, в частности, государственными С.М.И.;
iii. государственного финансирования кампании референдума и её инициативных агитационных групп;
iv. средств наружной и другой агитации по вопросам референдума;
v. права на проведение демонстраций в общественных местах.

b. Желательно, чтобы обеспечивалось равенство между сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум, в передачах государственных организаций телерадиовещания, посвящённых кампании референдума.

c. Равенство условий, предоставляемых сторонникам и противникам проекта (вопроса), вынесенного на референдум, должно также гарантироваться в других передачах государственных С.М.И. и, в особенности, в информационных передачах. При этом может учитываться количество политических партий, поддерживающих ту или иную сторону, или же их результаты на выборах.

d. Должно обеспечиваться равенство в отношении государственных субсидий и других форм поддержки. Желательно, чтобы обеспечивалось равенство между сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум. Тем не менее, эти формы поддержки могут выделяться в ограниченных размерах тем сторонникам и противникам проекта, которые представляют минимальный процент избирательного корпуса. Равенство между политическими партиями мо-

[482] См., тем не менее, пункт I.2.3.

жет быть либо строгим, либо пропорциональным. Если оно строгое, то в отношении к политическим партиям не учитываются их нынешний вес в парламенте и влияние на избирательный корпус. Если оно пропорциональное, то отношение к политическим партиям должно зависеть от их результатов на выборах.

e. Условия финансирования и другие виды обеспечения агитации по вопросам референдума на радио и телевидении должны быть равными для сторонников и противников проекта (вопроса), вынесенного на референдум.

f. При соблюдении права на свободу выражения мнения, следовало бы законодательно предусмотреть положение, при котором частные радиовещательные С.М.И. предоставляли бы различным участникам референдума минимальный доступ к эфиру по вопросам кампании референдума и агитации по вопросам референдума.

g. Финансирование партий и кампании референдума должно быть прозрачным.

h. В некоторых случаях принцип равенства условий может привести к сокращению расходов партий и других инициативных агитационных групп на обсуждение проекта (вопроса) референдума и, в частности, на агитацию по вопросам референдума.

i. Нарушения обязанности сохранять нейтралитет должны караться.

2.3. Равенство прав участников референдума и национальные меньшинства

a. В принципе, равенство прав участников референдума не противоречит принятию особых норм, предусматривающих для национальных меньшинств исключения из обычных правил подсчёта голосов, исходящих из понятия о пропорциональном представительстве, в случае проведения референдума, имеющего своим предметом их положение.

b. Участники референдума не должны принуждаться к тому, чтобы указывать свою принадлежность к тому или иному национальному меньшинству.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода участников референдума формировать мнения

a. Органы административной власти обязаны соблюдать нейтралитет (см. выше пункт I.2.2.a), являющийся необходимым условием свободного формирования мнения участниками референдума.

b. В отличие от выборов не обязательно полное запрещение вмешательства органов власти в поддержку проекта (вопроса), вынесенного на референдум, или же против него. Тем не менее, органы государственной власти (на общенациональном, региональном и местном уровнях) не должны влиять на результаты голосования чрезмерной и односторонней агитацией. Использование государственных средств на цели агитации, осуществляемой органами власти, должно быть исключено.

c. вынесенный на референдум вопрос должен быть сформулирован ясно ; формулировка вопроса не должна вводить участников референдума в заблуждение ; таковая формулировка не должна содержать в себе подсказки ответа; участники референдума должны быть информированы о характере референдума и вытекающих из этого процессуальных последствиях ; участникам референдума должна быть предоставлена возможность: отвечать на поставленные вопросы лишь «да», «нет» или положить в урну чистый бюллетень;

d. органы власти должны предоставлять объективную информацию ; это предполагает, что текст проекта законодательного акта, вынесенный на референдум, а также пояснительный доклад или же доводы, приводимые сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум в рамках уравновешенной кампании по агитации, должны быть доведены до сведения участников референдума достаточно загодя следующим образом:

i. они публикуются в официальном печатном органе за достаточный срок до дня голосования;
ii. они направляются лично гражданам, которые должны получить их в своё распоряжение за достаточный срок до дня голосования;
iii. в пояснительном докладе должна быть представлена не только точка зрения органов власти (исполнительных и законодательных) или же лиц, разделяющих таковую, но также и точка зрения лиц, имеющих противоположенное мнение; обе точки зрения должны быть представлены уравновешенно.

e. Указанная в предыдущих пунктах информация должна быть доступна на всех официальных языках и на языках национальных меньшинств.

f. Нарушения обязанности сохранять нейтралитет и обеспечивать свободу участников референдума формировать мнение должны караться.

3.2. Свобода волеизъявления участников референдума и борьба с нарушением законодательства о голосовании

a. порядок голосования
   i. порядок голосования должен быть изложен в легко понятной для граждан форме;
   ii. в любом случае, должна быть обеспечена возможность голосования в помещении для голосования; другой порядок голосования допустим только на следующих условиях:
   iii голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надёжно и безотказно ; использование этого порядка голосования может ограничиваться лицами, находящимися на излечении, под стражей, а также лицами с ограниченной свободой перемещения и участниками референдума, проживающими за рубежом; нарушения законодательства о голосовании и запугивание не допускаются;
   iv. электронное голосование осуществляется в соответствии с Рекомендацией Rec(2004)11 Комитета Министров о правовых, эксплуатаци-

онных и технических стандартах электронного голосования. Прежде всего, оно должно быть надёжным, безотказным, технически устойчивым, открытым для независимой проверки и легко доступным для участников референдума ; должна быть гарантирована прозрачность системы ; пока системы электронного дистанционного голосования не станут повсеместно доступными, они должны представлять из себя лишь дополнительный и факультативный способ голосования;

v. голосование по доверенности может быть разрешено лишь в том случае, если оно регламентируется очень жесткими правилами ; количество доверенностей, которыми располагает один участник референдума, должно быть ограничено ;

vi. использование переносных урн для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, позволяющих избежать нарушения законодательства о голосовании;

vii. должны использоваться, как минимум, два параметра при оценке верности голосования : количество участников референдума, принявших участие в голосовании и количество бюллетеней, опущенных в урны;

viii. бюллетени не должны подвергаться подтасовке («манипуляциям») или же помечаться членами комиссии референдума;

ix. неиспользованные и признанные недействительными бюллетени должны постоянно оставаться в помещении комиссии референдума;

x. комиссия по выборам должно насчитывать в своем составе членов, представляющих многие различные политические партии; представители, назначенные ими или другими объединениями, занявшими ту или иную позицию в отношении проекта (вопроса) референдума, должны иметь возможность присутствовать при голосовании и подсчёте голосов;

xi. если это представляется возможным, военнослужащие должны голосовать по месту жительства; в противном случае желательно, чтобы они были вписаны в списки участников референдума ближайшей от казармы комиссии референдума;

xii. предпочтительно, чтобы подсчёт голосов происходил в помещении комиссии референдума;

xiii. подсчёт голосов должен быть открытым ; должно допускаться присутствие наблюдателей, представителей сторонников и противников проекта (вопроса) референдума и средств массовой информации; протоколы об итогах голосования должны быть доступны вышеперечисленным лицам;

xiv. передача итогов голосования на вышестоящий уровень должна происходить открыто;

xv. государство должно карать любое нарушение законодательства о голосовании.

b. Свобода волеизъявления участников референдума также предполагает:
   i. что исполнительная власть организует референдумы, предусматриваемые существующим правопорядком, в частности, и в тех случаях, когда инициатива проведения референдума исходит не от неё;
   ii. соблюдение процессуальных норм; в частности, общенародное голосование должно проходить в предусмотренные законом сроки;
   iii. право на точное и открытое установление результатов референдума органом, ответственным за организацию голосования, с последующим их опубликованием в виде отдельного акта в официальном печатном органе.

4. Тайное голосование

a. Тайна голосования является не только правом, но также и обязанностью участников референдума, которые должен караться через признание недействительными тех избирательных бюллетеней, чье содержание было обнародовано.

b. Голосование должно быть личным. Голосование всей семьей и любая другая форма контроля одного участника за голосованием другого должны быть запрещены.

c. Списки проголосовавших не должны бы подлежать обнародованию.

d. Нарушение тайны голосования должно караться.

II. Условия реализации вышеперечисленных принципов

1. Соблюдение фундаментальных прав

a. Демократический референдум невозможен без соблюдения прав человека и, в частности, свободы выражения своего мнения и свободы прессы, свободы передвижения внутри страны, а также свободы собраний и ассоциации граждан в политических целях, в том числе, в целях создания политических партий.[483]

b. При ограничении вышеуказанных свобод должны соблюдаться принципы, основывающиеся на праве, общественном интересе и соразмерности.

2. Правовой статус законодательства о референдуме и его стабильность

a. За исключением положений, которые подробно определяют технические нормы и могут иметь юридическую силу подзаконных актов, нормативно-правовые акты, составляющие законодательство о референдуме, должны бы, как минимум, иметь статус законов.

b. Основные положения законодательства о референдуме не следовало бы изменять менее, чем за один год до проведения референдума, или же отношение к ним должно бы быть таким же, как и к положениям конституции, или же как

[483] В частности, на проведение демонстраций в общественных местах в поддержку проекта (вопроса), вынесенного на референдум, или же против него может требоваться разрешение; отказ в предоставлении такового может иметь основанием лишь преобладающий общественный интерес в соответствии с общими нормами, регламентирующими порядок проведения демонстраций в общественных местах.

к нормативно-правовым актам, имеющим более высокий статус, чем обычный закон.

c. Основными являются положения, относящиеся в частности :
- к составу комиссий референдума или другого органа, которому поручено организовать проведение голосования;
- к праву голоса и к спискам участников референдума;
- к формальной и фактической правомерности текста законодательного акта и вопроса, выносимых на референдум;[484]
- к характеру референдума (без учёта правил, подробно определяющих технические нормы);
- к участию сторонников и противников проекта (вопроса) референдума в передачах государственных СМИ.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация голосования беспристрастным органом

a. Орган, уполномоченный проводить референдум, должен быть беспристрастным.

b. При отсутствии устоявшейся традиции беспристрастного отношения администрации к вопросам организации и проведения выборов должны быть созданы на всех уровнях – от общенационального и до уровня участковых комиссий референдума – независимые и беспристрастные комиссии референдума.* *(см. примечания переводчика в конце текста).*

c. Центральная комиссия референдума должна быть постоянной.

d. Центральная комиссия референдума должна включать в себя:
   i. как минимум одного судью или же другого независимого юриста;
   ii. уполномоченных от партий, уже представленных в парламенте или же собравших, как минимум, определённое число голосов; эти лица должны быть компетентны в области организации и проведения выборов.

   Центральная комиссия референдума может включать в себя:
   iii. представителя от Министерства внутренних дел;
   iv. представителей от национальных меньшинств.

e. Политические партии или же сторонники и противники проекта (вопроса), вынесенного на референдум, должны пользоваться равным представительством в комиссиях референдума или должны иметь возможность наблюдать за работой беспристрастного органа.* *(см. примечания переводчика в конце текста)* Равное представительство политических партий может пониматься в смысле строгого или же пропорционального равенства (см. пункт I.2.2.d).

f. члены комиссий референдума не должны подлежать отзыву назначившими их органами.

g. членам комиссий референдума должна быть обеспечена единообразная подготовка.

---

[484] См. пункты III.2 et III.3.

h. желательно, чтобы решения комиссий референдума принимались квалифицированным большинством голосов или же путём достижения консенсуса.

3.2. Осуществление наблюдения за проведением референдума

a. Как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены максимально широкие возможности для участия в осуществлении наблюдения за проведением референдума.

b. Осуществление наблюдения не должно ограничиваться днём голосования, а включать в себя кампанию референдума, также как и, в случае необходимости, период регистрации участников референдума и период сбора подписей. Наблюдение должно быть организовано таким образом, чтобы существовала возможность установить, имели ли место нарушения как до голосования, так и во время или же после него. В частности, осуществление наблюдения должно быть возможным во время подсчёта голосов.

c. Наблюдатели должны иметь возможность посещать любые места и помещения, где проходят операции, связанные с референдумом (например, при подсчёте голосов и общем контроле). В законе должны быть очень ясно указаны места, которые наблюдатели посещать не могут, и основания, по которым доступ им туда закрыт.

d. Предметом осуществляемого наблюдения должно быть обязательное соблюдение органами власти нейтралитета.

3.3. Существование действенной системы обжалования

a. Апелляционной инстанцией по делам о референдуме должны быть либо комиссия референдума, либо суд. В любом случае, должна существовать возможность обжалования в суде, выступающем в качестве последней инстанции.

b. Порядок обжалования должен быть простым и не заформализованным; это, прежде всего, касается условий, на которых обжалования принимаются к рассмотрению.

c. Положения, устанавливающие порядок обжалования и, в частности, пределы компетенции и ответственности различных инстанций, должны быть ясно прописаны в законе, во избежание какого бы то ни было, позитивного или негативного, конфликта полномочий. Законом должно быть точно предусмотрено, какая инстанция компетентна в каждом конкретном случае.

d. Апелляционная инстанция должна быть правомочна в нижеследующих описываемых в общих чертах областях и, в частности, таких как:

- право голоса и списки участников референдума;
- реализация инициативы проведения референдума, исходящей от народа, от части избирательного корпуса или же осуществляемая по требованию* *(см. примечания переводчика в конце текста* ;
- проверка формальной и, в случае необходимости, фактической правомерности формулировки вопроса, вынесенного на референдум; проверка правомерности формулировки вопроса должна происходить до голосования; общенациональное законодательство определяет, является ли эта проверка обязательной или факультативной ;

– соблюдение права на свободное волеизъявление;
– результаты голосования.

e. Апелляционная инстанция должна иметь право аннулировать голосование, если допущенное нарушение могло оказать влияние на результаты. Такая отмена должна быть возможной как применительно к общим результатам голосования, так и к итогам, установленным на уровне той или иной участковой комиссией референдума и на промежуточных участках голосования. В случае отмены общих результатов назначается повторное голосование.

f. любой участник референдума наделён способностью обращаться с обжалованием. В случае обжалования результатов референдума его участниками, разумный кворум может быть обязательным.

g. Сроки обжалования и вынесения по нему решения должны быть короткими.

h. За подающими на обжалование заявителями должно быть сохранено право на состязательность.

i. Если вышестоящие комиссии референдума являются апелляционными инстанциями, то по закону они должны быть наделены правом вносить исправления или отменять решения нижестоящих комиссий.

3.4. Финансирование

a. Как к государственному, так и к частному финансированию должны применяться общие нормы, регламентирующие порядок финансирования политических партий и избирательных кампаний.

b. Использование государственных средств на нужды агитации, ведущейся органами власти, должно быть исключено.[485]

III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов

1. Верховенство закона

Решение о проведении референдума должно приниматься при соблюдении действующего правопорядка в целом и, в частности, существующих процессуальных норм. В особенности, референдум не может быть организован в случаях, не предусмотренных Конституций или же одним из соответствующих ей законов; например, в том случае, если вопрос, вынесенный на всенародное голосование, относится к исключительной компетенции парламента.

2. Формальная правомерность формулировки вопросов, выносимых на референдум

Формулировка вопросов, выносимых на референдум, должна отвечать требованиям:

[485] См. выше пункт I.3.1.b.

– единства формы: один и тот же вопрос не может одновременно относиться к письменно изложенному проекту, к конкретному предложению, выносимому на всенародное голосование, но пока ещё не сформулированному в виде законодательного акта, и к принципиальной проблеме, - единства содержания : если только речь не идёт о полном пересмотре того или иного законодательного акта (например, текста Конституции или закона), то должна существовать внутренняя связь между различными частями каждого вопроса, выносимого на голосование с тем, чтобы гарантировать свободу волеизлияния участников референдума, которые не должны оказаться перед выбором – либо принять, либо отвергнуть в целом никак не связанные друг с другом положения; *одновременный пересмотр нескольких глав законодательного акта приравнивается к его полному пересмотру;*

– единство иерархического уровня: желательно, чтобы один и тот же вопрос не касался одновременно двух норм различного нормативного уровня.

3. Фактическая правомерность законодательных актов, выносимых на референдум

Законодательные акты, выносимые на референдум, должны соблюдать всю совокупность вышестоящих законов (принцип соблюдения иерархии правовых норм).

Они не должны противоречить международному праву и уставным принципам Совета Европы (то есть, принципам демократии, соблюдения прав человека и верховенства закона).

Законодательные акты, противоречащие требованиям, изложенным в пунктах III.2 и III.3, не могут выноситься на всенародное голосование.

4. Специфические нормы, применимые к референдумам, инициатива проведения которых исходит от части избирательного корпуса или народа (если таковое предусмотрено Конституцией)

a. Любое лицо, наделённое политическими правами, вправе поставить свою подпись в поддержку инициативы проведения референдума, исходящую от части избирательного корпуса или народа.

b. Сроки сбора подписей – в особенности, с указанием отменительных (*dies ad quem*) и отлагательных (*dies a quo*) сроков – должны быть ясно указаны, равно как и количество подписей, которые необходимо собрать.

c. Любому лицу (даже не наделённому политическими правами) должно быть разрешено заниматься сбором подписей.

d. Если для сбора в общественных местах подписей в поддержку инициативы проведения референдума, исходящей от народа или части избирательного корпуса, требуется разрешение, то в выдаче такового может быть отказано лишь в особых случаях, предусмотренных законом, на основании преобладающего общественного интереса и с соблюдением принципа равенства.

e. Выплата вознаграждения за сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума, исходящей от народа или части избирательного кор-

пуса, из частных средств должна бы в принципе быть запрещена. Если таковое разрешено, то общая сумма, выделяемая на эти цели, и размеры вознаграждения, выдаваемого каждому сборщику подписей лично, должны быть регламентированы.

f. Все подписи должны быть проверены. С целью облегчения проверки предпочтительно, чтобы подписные листы содержали подписи участников референдума, вписанных в списки одного и того же муниципального образования.

g. Во избежание объявления результатов референдума полностью недействительными, должен существовать орган, уполномоченный исправлять до проведения голосования изъяны, связанные с содержанием вопроса. К таковым могут относиться :

i. неопределённая, обманчивая или же содержащая подсказку формулировка вопроса ;
ii. нарушение правил о формальной и фактической правомерности формулировки вопросов и текста законодательного акта, выносимых на референдум; в таком случае может быть принято решение о признании результатов частично недействительными – такое возможно, если остальная часть текста акта является последовательной и логичной ; для исправления недостатка, связанного с фактической правомерностью текста акта, может быть рассмотрена возможность его разделения на несколько частей.

5. Возможность пересмотра принятых на референдуме решений в ином порядке, отличном от обращения ко всенародному голосованию

a. В том случае, если референдум является решающим:

i. в течении определенного срока отвергнутый на референдуме законодательный акт не должен приниматься ни в каком другом порядке, кроме как через проведение нового референдума.
ii. в течении этого же срока принятое на референдуме решение не должно пересматриваться в ином порядке.
iii. этот принцип не применяется в том случае, если на референдум был вынесен вопрос о частичном пересмотре законодательного акта в то время, как предыдущий референдум был посвящён его полному пересмотру.
iv. пересмотр вышестоящей нормы права, противоречащей результатам народного голосования, юридически не является недопустимым, но этого следует избегать в течении вышеуказанного срока.
v. в случае отклонения законодательного акта, принятого парламентом и вынесенного на всенародное голосование по требованию части избирательного корпуса, новый подобный законодательный акт должен выноситься на голосование лишь в том случае, если поступило требование о проведении референдума.

b. Если законодательный акт принимается на референдуме, инициированном частью избирательного корпуса, то по истечении разумного срока, в случае не-

обходимости, должна иметься возможность организовать новый референдум по тому же вопросу и по инициативе части избирательного корпуса.

c. Если законодательный акт принимается на референдуме, инициированном иным органом, нежели чем парламент, то, в случае необходимости, по истечении того же срока должна иметься возможность его пересмотра *либо парламентским путём*, либо путём проведения референдума, инициируемого парламентом или частью избирательного корпуса.

d. Желательно, чтобы относящиеся к референдуму конституционные нормы выносились на обязательный или факультативный референдумы по инициативе части избирательного корпуса.

6. Мнение парламента

В том случае, если законодательный акт выносится на голосование по инициативе части избирательного корпуса или же иного органа власти, нежели чем парламент, то таковой должен иметь возможность высказать своё мнение консультативного порядка о выносимом на голосование акте. Если инициатива проведения референдума исходит от народа, то парламент может иметь право представить со своей стороны встречный законопроект, который одновременно будет вынесен на народное голосование. Должен быть установлен срок, в течении которого парламент вправе высказать своё мнение; в случае несоблюдения вышеуказанного срока, законодательный акт выноситься на народное голосование без представления мнения парламента.

7. Кворум

Не рекомендуется:

a. Устанавливать минимальный уровень участия, при котором результаты референдума считаются действительными (кворум), так как этим все воздержавшиеся от голосования лица приравниваются к сторонникам отрицательного ответа на вопрос референдума;

b. вводить кворум одобрения, который обуславливает признание действительности результатов всенародного голосования одобрением или же отклонением вопроса референдума установленной в процентной отношении законодательно определённой минимальной долей избирательного корпуса; это рискует привести к возникновению трудной политической ситуации в том случае, если проект законодательного акта одобряется простым большинством голосов, которое в процентном отношении расположено ниже уровня, требуемого кворумом.

8. Характер референдума и его процессуальные последствия

a. Конституцией или законом должен быть ясно определён характер референдума – является ли организующийся референдум решающим или консультативным? – и, в зависимости от этого, его процессуальные последствия.

b. Референдум, имеющий своим предметом принципиальные вопросы или же конкретные предложения, ещё не сформулированные в виде отдельного законо-

дательного положения, должен преимущественно иметь консультативный характер. Если референдум является решающим, то его дальнейшие процессуальные последствия должны регламентироваться точными нормами.

Примечания и пояснения

Замечания общего порядка

1. Предметом настоящих примечаний и пояснений является развитие тех сторон вышеизложенных основных положений, которые относятся именно к референдумам. Таким образом, в них не комментируются общие принципы и нормы избирательного права. По этому вопросу можно отослать читателя к объяснительному докладу, предлагающемуся к «Своду рекомендуемых норм при проведении выборов».[486] Действительно, при составлении настоящего свода о проведении референдумов оттуда по мере возможности были взяты основные положения. Кроме того, не все пункты «Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов» будут подробно рассматриваться в настоящих пояснениях.

2. Естественно, при переносе потребовалась определённая обработка текста, состоявшая, в частности, в замене слова «выборы» на слово «референдум». Принимая во внимание особый характер референдумов, не все положения были перенесены и комментируются здесь. Так, например, нет ссылок на право быть избранным (см., например, пункт I.1.1.a), на порядок выдвижения кандидатов[487] или на порядок распределения мест между избирательными округами (соблюдение равенства условий при нарезке избирательных округов);[488] возможность, предоставляемая участнику референдума обладать несколькими голосами, связана с наличием нескольких альтернативных вопросов, а не с предпочтительным голосованием или панашированием (см. пункт I.2.1); сроки осуществления наблюдения за избирательным процессом (или, скорее, за процессом организации и проведения референдума) должны распространяться и на период сбора подписей (см. пункт II.3.2.b).

3. Кроме того, если сравнивать общие положения о проведении референдума со «Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов», то можно сказать, что в новый документ были внесены некоторые уточнения, необходимость в которых появилась в ответ на ряд вопросов, возникших в процессе применения «Свода». Так, например, было введено положение, в соответствии с которым требование постоянства списков участников референдума считается выполненным в том случае, если таковые содержат ссылку на обновляемый на постоянной основе регистр (регистр населения, записи актов гражданского состояния) (см. пункт I.1.2.i) ; также, недвусмысленно указано, что наблюдатели должны иметь возможность посещать любые места и помещения, где проходят операции, связанные с референдумом (см. пункт II.3.2.c).

---

[486] CDL-AD(2002)023rev, стр. 19 ss.
[487] Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.
[488] Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.2.2.

4. Ряд других изменений был внесён в настоящий «Свод» с учётом принятия новых положений Венецианской комиссией[489] и органами Совета Европы.[490]

5. Следует также подчеркнуть, что рассматриваемые нами основные положения распространяются на всю совокупность референдумов вне зависимости от того, являются ли они общенациональными, региональными или местными, а также вне зависимости от характера законодательного акта, выносимого на референдум (конституционный, законодательный или любой другой). Более того, любая ссылка настоящего «Свода» на парламент равно применима и к законодательным органам местных или региональных муниципальных образований.

I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия)

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Нормы и исключения из установленных ими общих правил

6. В принципе, условия предоставления права голоса одинаковые как при участии в выборах, так и в референдуме. В частности, условие продолжительности проживания может быть обязательным для граждан лишь при проведении референдумов на местном и региональном уровнях, и этот срок может превышать шесть месяцев только в исключительных случаях (пункт I.1.1.c.iii-iv).

7. Желательно, чтобы право голоса предоставлялось гражданам, проживающим за рубежом, как минимум, при проведении общенационального референдума. Тем не менее, необходимо убедиться, что это не приводит к нарушению законодательства о выборах. Вот почему лучше избегать положения, при котором эти лица будут фигурировать в тех же списках, что и граждане, проживающие на территории страны, имея одновременно законную возможность голосовать за рубежом или же из-за границы. Кроме всего прочего, это позволит им на деле воспользоваться своим правом голоса, так как маловероятно, что они поедут к себе на Родину с единственной целью там проголосовать (пункт I.1.1.c.v).

2. Равное голосование

2.1. Равенство условий

8. Соблюдение равенства условий имеет первостепенную важность как при проведении всенародного голосования, так и выборов. Но если мы говорим, что на выборах необходимо обеспечить равенство партий и кандидатов, то простой механический перенос этого принципа на референдум может привести к неудовлетворительным результатам. В тех странах, где практикуется проведение рефе-

[489] CDL-AD(2005)043, **Толковательная декларация о стабильности избирательного права**.

[490] Рекомендация Комитета Министров Rec(2004)11 о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования.

рендумов по инициативе, исходящей от народа, и факультативных референдумов, таковые зачастую инициируются не политическими партиями. Более того, их инициаторы могут даже вынести на народное обсуждение вопросы, отвергаемые крупнейшими партиями страны, такие, например, как сокращение числа парламентариев или даже государственного финансирования партий. Соответственно, в основных положениях делается упор на равенство условий для сторонников и противников проекта законодательного акта, вынесенного в виде вопроса на референдум, в частности, в том, что касается освещения их деятельности С.М.И., в том числе, в информационных программах, а также государственного субсидирования и других форм поддержки. При этом может учитываться количество политических партий, поддерживающих ту или иную сторону, или же их результаты на выборах (пункты I.2.2.a-e).

9. Было бы излишним при любых обстоятельствах требовать абсолютного равенства условий, предоставляемых странникам и противникам обсуждаемого законодательного акта. Может случиться так, что образуется определенный консенсус в пользу того или иного выбора – в частности, в случае обязательного референдума по законопроекту, по которому необходимо достижение квалифицированного большинства в парламенте. Тем не менее, всегда должен быть гарантирован доступ к государственным средствам массовой информации как для сторонников положительного ответа, так и для тех, кто поддерживает отрицательный ответ. По мере того, как это условие выполняется, можно начать учитывать количество политических партий, поддерживающих ту или иную сторону, или же их результаты на выборах, в особенности, в информационных передачах (пункт I.2.2.c).

10. Точно также, желательно обеспечение равенства при предоставлении государственных субсидий и других форм поддержки сторонникам и противникам проекта (вопроса) референдума. Определённые выплаты и поддержка могут быть предоставлены сторонникам и противникам проекта (вопроса) референдума, представляющим минимальную часть избирательного корпуса, при условии, что каждая из сторон воспользуется ими уравновешенно. Если между политическими партиями обеспечено равенство, то оно может быть пропорциональным и учитывать их результаты на выборах. Тем не менее, предоставление средств одним только партиям, как это уже указывалось выше, не является идеальным решением (пункт I.2.2.d).

2.2 Равенство прав участников референдума и национальные меньшинства

11. Как и в случае с выборами, учёт особого положения национальных меньшинств может быть иногда оправданным. Здесь, прежде всего, приходит на ум ситуация, возникающая при проведении референдума по вопросу об автономии определённой территории относительно компактного проживания того или иного национального меньшинства: в данной ситуации может потребоваться достижение двойного большинства участниками референдума, голосующими на этой территории и по всей стране.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода участников референдума формировать мнение[491]

12. При проведении выборов вмешательство властей в поддержку того или иного списка или кандидата недопустимо: органы власти в абсолютном порядке должны соблюдать нейтралитет. Власть не должна пользоваться своим положением и, тем более, государственными средствами для того, чтобы удержаться; не должна она этого делать и для того, чтобы поддержать своих сторонников в другом органе.

13. При проведении референдума положение меняется, так как нет ничего незаконного в том, что различные органы государственной власти выражают свою точку зрения при обсуждении отношения – за или против – к тексту законодательного акта, вынесенного на референдум. Тем не менее, они не должны злоупотреблять своим положением. Но, в любом случае, следует в обязательном порядке запретить использование государственных средств на нужды ведения агитации с тем, чтобы гарантировать равенство условий и свободу участников референдума формировать мнение. Кроме того, органы государственной власти всех уровней (общенационального, регионального и местного) должны проявлять объективность и не заниматься чрезмерной и односторонней агитацией. Это, естественно, не значит, что им нельзя встать на ту или иную сторону, но они должны предоставить участникам референдума информацию, необходимую для того, чтобы у них могло сформироваться собственное мнение, основывающееся на знании предмета. Участники референдума должны иметь возможность достаточно загодя ознакомиться не только с текстом проекта законодательного акта, выносимого на голосование, но и, прежде всего, с подробными пояснениями к нему (пункт I.3.1.d):

– Оптимальное решение вопроса состояло бы в рассылке органами власти участникам референдума пояснительного доклада, в котором должна быть представлена не только точка зрения этих органов или же лиц, разделяющих таковую, но также и точка зрения лиц, имеющих противоположенное мнение; обе точки зрения должны быть представлены уравновешенно;
– можно также рассмотреть возможность направления органами власти участникам референдума уравновешенных агитационных материалов, подготовленных как сторонниками, так и противниками проекта (вопроса) референдума. Это соответствовало бы – с поправкой на необходимые изменения – избирательным программам кандидатов, рассылаемым перед некоторыми выборами избирателям.

14. Документы типа пояснительного доклада или же уравновешенные агитационные материалы должны рассылаться лично гражданам за достаточный срок до голосования (как минимум за две недели).

---

[491] Термин “участник референдума” понимается здесь в широком смысле слова и обозначает гражданина государства, проводящего референдум (или же гражданина иного государства), имеющего право участвовать в референдуме.

15. Ясность формулировки вопроса имеет основополагающее значение для свободного формирования мнения участниками референдума. Она не должна вводить их в заблуждение; не должна она и содержать в себе подсказки того или иного ответа через, в частности, описание предполагаемых последствий принятия или отклонения текста законопроекта, вынесенного на референдум; вопрос должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было ответить только «да» или «нет», или же положить в урну чистый бюллетень; формулировка не должна содержать в себе открытого вопроса, на который требуется дать более подробный ответ. И, наконец, участники референдума должны знать, каков характер проводящегося референдума (решающий или консультативный) и каковы вытекающие из этого процессуальные последствия.? Предполагает ли положительный ответ принятие или отклонение проекта, вынесенного на референдум, и не является ли его проведение лишь одним из этапов более длительной процедуры ? (пункт I.3.1.c).

3.2. Свобода волеизъявления участников референдума

16. Раздел об электронном голосовании был включен в результате принятия Советом Европы новых нормативных документов и, в частности, Рекомендации Rec(2004)11 Комитета Министров о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования (пункт I.3.2.a.iv).

17. Принимая во внимание специфику референдумов, – на которых борются друг с другом не только партии, но и другие объединения, не помышляющие о своём представительстве в избранных органах власти, – следует обеспечить доступ в помещение комиссии референдума во время самого голосования и подсчёта голосов представителям сторонников и противников проекта (вопроса) референдума, – даже если таковые выступают независимо от партий, – а также наблюдателям, назначенным их объединениями. (пункт I.3.2.a.x и xiii).

18. В основных направлениях также подчёркивается важность другого аспекта права на свободное волеизъявление участников референдума. Он не менее обязателен при проведении выборов, но в ходе референдума опасность его нарушения больше: участнику референдума должна быть представлена возможность выразить своё мнение в соответствии с предусмотренными законом правилами и он имеет право на точное установление результатов (см. пункт I.3.2.b). Е случае инициации референдума народом или же частью избирательного корпуса, власти могут поддаться на соблазн и затянуть проведение референдума с тем, чтобы вопрос потерял свою актуальность.

II. Условия реализации вышеперечисленных принципов

1. Правовой статус законодательства о референдуме и его стабильность

19. Текст основных положений имеет менее обязательный характер, нежели чем «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов»[492] в отношении тре-

[492] CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

бований, выдвигаемых к правовому статусу нормативно-правовых актов, составляющих законодательство о референдуме, – за исключением правил, подробно определяющих технические нормы – и использует сослагательное наклонение, типа «должны бы», «следовало бы», вместо повелительного «должны». В том случае, если инициатива референдума исходит от исполнительных органов власти, то можно реально предположить, что они и определяют условия его проведения. Тем не менее, подобное положение нельзя рассматривать, как действительно удовлетворительное, а нормой являются требования закона в юридическом смысле этого слова (пункт II.2.a).

20. При определении основных положений законодательства о референдуме, которые не следовало бы изменять менее, чем за один год до проведения такового, – если только они не фигурируют в обыкновенном законе (то есть, в законе, принятом парламентом в пределах его компетенции), – необходимо учитывать специфику референдума, принимая во внимание правила о формальной и фактической правомерности текста законодательного акта, вынесенного на референдум, а также его статус. В этом определении подчёркивается важность норм, регламентирующих право голоса, порядок составления списков участников референдума, а также доступа к государственным СМИ сторонников и противников проекта (вопроса) референдума.

Кроме того, вышеуказанное определение следует понимать в свете Толковательной декларации о стабильности избирательного права, принятой Венецианской комиссией в 2005[493] году : в частности, необходимость обеспечения стабильности законодательства о референдуме не может служить предлогом для того, чтобы сохранять положение, противоречащее стандартам европейского исторического опыта осуществления прямой демократии, ни для того, чтобы препятствовать осуществлению рекомендаций международных организаций. Кроме того, в связи с тем, что редко точные сроки референдума бывают известны за год или более до его проведения (в то время как выборы, как правило, организуются регулярно), то следует исключить не столько возможность пересмотра законодательства о референдуме в течение предшествующего всенародному голосованию года, сколько применение новых законодательных изменений в течение года после их принятия в том случае, если есть подозрения касательно существования подтасовки (пункт II.2.b).

2. Процессуальные гарантии

2.1. Организация голосования беспристрастным органом

21. Тот факт, что на референдуме не обязательно борются друг с другом партии, а оказываются задействованными и другие политические силы, приводит к необходимости предусмотреть альтернативные решения о составе *избирательных комиссий (комиссий референдума)*, позволяющие выбирать между уравновешенным представительством партий и уравновешенным представи-

[493] CDL-AD(2005)043.

тельством сторонников и противников проекта (вопроса) референдума (пункт II.3.1.e).

2.2. Существование действенной системы обжалования

22. Минимальные полномочия апелляционной инстанции были уточнены. Вполне недвусмысленно указано, что они распространяются на соблюдение свободы волеизъявления и результаты голосования. Кроме того, подчёркивается, что и другие характерные моменты, присущие референдуму и его проведению по инициативе народа, должны подлежать судебному контролю, во всяком случае, хотя бы в последней инстанции, в частности такие как : реализация инициативы проведения референдума, исходящей от народа или же от части избирательного корпуса, а также проверка формальной и, в случае необходимости, фактической правомерности формулировки вопроса, выносимого на референдум. Проверка правомерности формулировки – как обязательная, так и факультативная – должна производиться до вынесения вопроса на голосование: это позволит избежать ситуации, при которой народ выскажет – безрезультатно – своё мнение о законодательном акте, который затем будет признан недействительным по причине несовместимости с вышестоящим законом (то есть, из-за фактической неправомерности) или же потому, что содержание вопроса нарушило требования к формальной правомерности его формулировки (пункты II.3.3.d, cf. и III.2-3).

23. В отличии от выборов, проходящих в нескольких избирательных округах, референдум охватывает всю территорию. Частичная отмена его итогов, не затрагивающая общего результата, не должна таким образом приводить к повторному голосованию на той территории, на которой итоги были аннулированы, так как такое повторное голосование не приведёт к иному итогу. В отсутствие всеобщего повторного голосования необходимо предусмотреть возможность частичного повторного голосования на части территории в том случае, если общий результат оказывается под угрозой; тем не менее, следует с осторожностью относиться к организации частичного повторного голосования вместо всеобщего во избежание массовой концентрации сил и средств кампании на отдельной ограниченной территории (пункт II.3.3.e).

2.3. Финансирование

24. Нормы, регламентирующие на общенациональном уровне порядок финансирования партий и избирательных кампаний, вне зависимости от того, являются ли источники финансирования государственными или частными, должны в равной мере применяться и к кампаниям по организации референдумов. (пункт II.3.4.a). Как и при проведении выборов, здесь должна быть гарантирована финансовая открытость (прозрачность). Это в частности касается расходов из *фонда референдума* (***comptes de campagne***). Значительное отклонение от требований закона, выражающееся, например, в существенном превышении установленных

лимитов, может привести к отмене всенародного голосования.[494] Напомним, что соблюдение принципа равенства условий обязательно в области государственного финансирования ; кроме того, желательно, чтобы этот принцип обеспечивался при финансировании сторонников и противников проекта (вопроса) референдума (пункт I.2.2.d).

25. Использование государственных средств органами власти в целях агитации должно быть исключено с тем, чтобы гарантировать соблюдение равенства условий и свободу волеобразования участников референдума. (пункты II.3.4.b, cf. и I.3.1.b).

Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведение референдумов

1. Верховенство закона

26. Наряду с обеспечением демократии и прав человека,[495] верховенство закона является одним из трёх основополагающих принципов, на которых основывается вся работа Совета Европы. Естественно, его соблюдение обязательно при организации и проведении референдумов, как, впрочем, и в любой другой области. Принцип суверенитета народа не позволяет ему высказывать своё мнение вне правовых рамок. Таким образом, обращение к референдуму должно быть возможным только в случаях, предусмотренных Конституцией или же соответствующими ей законами, а нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов, должны соблюдаться. Зато, референдум должен состояться в тех случаях, когда его проведение предусматривается действующим правопорядком (пункт I.3.2.b.i).

2. Формальная правомерность формулировки вопросов, выносимых на референдум

27. Понятие формальной правомерности включает в себя три аспекта : единство формы, единство содержания и единство иерархического уровня.

28. Выносимый на референдум текст может принимать различные *формы*, а именно:

– форму *уже составленного и отредактированного проекта* текста Конституции, закона или любого другого законодательного акта;
– предложения об *упразднении* действующего законодательного акта;
– *принципиального* вопроса (например: «Выступаете ли вы за то, чтобы внести в Конституцию поправку о введении в стране системы президентского правления?») или;
– *конкретного предложения*, ещё не сформулированного в виде отдельного законодательного положения и именуемого иногда *«не сформулированным*

[494] Cf . CDL-AD(2002)023rev, par. 107 ss.
[495] См. Преамбулу к Уставу Совета Европы (STE 001).

предложением» (например : «Выступаете ли вы за то, чтобы внести в Конституцию поправку о сокращении количества мест в парламенте с 300 до 200?»).[496]

29. Позитивное голосование по уже составленному проекту законодательного акта – при условии того, что проводился решающий референдум – обозначает принятие этого акта и завершение процедуры всенародного голосования, естественно, с учётом необходимости совершения формальностей в виде обнародования результатов референдума. Зато позитивное голосование по принципиальному вопросу или же по конкретному предложению является лишь одним из этапов, за которым последуют составление соответствующего законодательного акта и его принятие. Смешение таких понятий, как «составленный проект» текста законодательного акта, «конкретное предложение» или же «принципиальный вопрос», вызовет неразбериху, которая помешает участнику референдума осознать значимость отдаваемого им голоса, что станет ущемлением его права на свободное волеизъявление.

30. Понятие свободы волеизъявления в ещё большей степени делает обязательным соблюдение принципа *фактического единства* содержания вопросов, выносимых на референдум. Нельзя ставить участника референдума перед необходимостью голосовать по нескольким внутренне не связанным друг с другом вопросам в то время, как по одному из них он может быть склонен голосовать «за», а по другому – «против». Соответственно, в случае пересмотра нескольких различных положений законодательного акта народу должно быть задано несколько вопросов. Однако, полный пересмотр текста законодательного акта, в особенности текста Конституции, по природе своей не может касаться лишь тех положений, которые тесно взаимосвязаны друг с другом. В таком случае, требование соблюдения принципа единства содержания не применяется. Широкомасштабный пересмотр текста законодательного акта может быть приравнен к полному его пересмотру; естественно, это не может послужить препятствием к тому, чтобы различные его главы выносились по отдельности на народное голосование.[497]

31. Требование соблюдения правила единства иерархического уровня на ставится столь жестко, как в двух предыдущих случаях. Тем не менее, желательно, чтобы один и тот же вопрос не касался одновременно двух норм различного нормативного уровня, то есть, например, пересмотра Конституции и закона о её проведении в жизнь.

3. Фактическая правомерность законодательных актов, выносимых на референдум

32. В соответствии с принципом верховенства закона, народ не освобождается от необходимости соблюдать нормы права. Это относится как к процессуаль-

[496] CDL-AD(2005)034, par. 64.

[497] Возможность квалифицировать пересмотр нескольких глав законодательного акта как его полный пересмотр могла бы рассматриваться как способ обхода правила единства содержания. Но при этом не следует забывать, что полный пересмотр Конституции часто предполагает применение значительно более сложной процедуры, нежели чем частичный пересмотр.

ной стороне формулировки вопроса, выносимого на референдум, так и к самой сути текста обсуждаемого законодательного акта, который должен соблюдать всю совокупность вышестоящих законов. Так, например, суть проекта закона, выносимого на референдум, не должна противоречить действующей Конституции, а содержание проектов законодательных актов, по которым предстоит высказаться населению субъекта Федерации или же территориального образования, в рамках регионального или местного референдумов, должно соответствовать федеральному законодательству центральных органов власти.

33. Какова бы ни была позиция национального законодательства по вопросу о отношениях между внутренним и международным правом, выносимые на референдум законопроекты не должны противоречить международному праву и уставным принципам Совета Европы (то есть, принципам демократии, соблюдения прав человека и верховенства закона).

34. Во избежание голосования в поддержку того или иного законодательного акта, противоречащего положениям права, законопроекты, не отвечающие требованиям формальной и фактической правомерности, не должны выноситься на референдум.

4. Специфические нормы, применимые к референдумам, инициатива проведения которых исходит от части избирательного корпуса или народа (если таковое предусмотрено Конституцией)

35. Проведение (факультативного) референдума, инициируемого частью избирательного корпуса или же народом, предполагает необходимость сбора определённого количества подписей. В основных положениях предусматриваются по этому поводу некоторые правила, но не все из них будут здесь подробно рассмотрены.

36. Возможность собирать подписи должна быть предоставлена не только участникам референдума, вписанным в избирательные списки, но и любому другому лицу, в том числе, иностранцам и несовершеннолетним (на ум здесь, в частности, приходит мысль о вопросах, касающихся их статуса) (пункт III.4.c).

37. Сбор подписей в общественных местах может быть обусловлен выдачей соответствующего разрешения. Как и любое другое ограничение фундаментальных прав, отказ в выдаче такового должен осуществляться на законных основаниях и с соблюдением принципов общественного интереса, соразмерности и законности. (пункт III.4.d).

38. Сбор подписей должен осуществляться бесплатно и не финансироваться из частных средств. Если выплата вознаграждения разрешена, то таковое вознаграждение должно предназначаться только сборщикам подписей, а не избирателям, подписывающимся под инициативой проведения референдума, исходящей от народа или части избирательного корпуса ; такая практика должна быть регламентирована установлением лимитов как на общую сумму, выделяемую на эти цели, так и на размеры вознаграждения, выдаваемого каждому сборщику подписей лично (пункт III.4.e).

39. Важно, чтобы все подписи были проверены (пункт III.4.f). Инициатива проведения референдума, исходящая от народа, не должна рассматриваться как подлежащая реализации или как не подлежащая реализации только лишь на основании результатов выборочной проверки, где может оказаться анормально высокое количество недействительных подписей, или же напротив, не содержаться таковых вообще в то время, как другие подписные листы будут ими переполнены. В крайнем случае, можно отказаться от проверки некоторых подписей, если требуемое по закону количество собранных действительных подписей уже явно достигнуто.[498]

40. Кроме того, заявление о частичной незаконности инициативы проведения референдума, исходящей от народа – или же другого требования о его проведении – должно бы делаться в том случае, если возможно изменить выносимый на референдум текст законодательного акта или предложения таким образом, чтобы он соответствовал закону, не искажая при этом его сути. Уполномоченный орган власти должен иметь возможность откорректировать неопределённую, обманчивую или же содержащую подсказку формулировка вопроса. Этот орган может также, в случае нарушения правил о формальной и фактической правомерности, принять решение о незаконности определённой части выносимого на референдум текста в том случае, если бы подписанты одобрили бы оставшуюся часть и если бы таковая выносилась на референдум отдельно, или же вынести решение о разделении текста, противоречащего требованиям правил о единстве формы, содержания или же иерархического уровня.

5. Возможность пересмотра принятых на референдуме решений в ином порядке, отличном от обращения ко всенародному голосованию

41. Если референдум является решающим, то органы власти должны соблюдать решение, вынесенное в ходе общенародного голосования. Так, в основных направлениях предусматривается, что в течение определенного выжидательного срока (который может продолжаться несколько лет и более), текст законодательного акта, отклонённого на референдуме, не должен приниматься ни в каком другом порядке, кроме как через проведение нового референдума. В данном случае под новым референдумом понимается проведение факультативного референдума по инициативе части избирательного корпуса : если не было выдвинуто инициативы о проведении такого референдума, отклонённый первый раз текст соответственно может быть принят, не прибегая к общенародному голосованию (пункты III.5.a.i и v). Аналогичное правило применяется и к пересмотру положения, принятого путём проведения референдума (пункт III.5.a.ii).

42. Предусмотрено два исключения :

– в том случае, если в Конституции предусматривается проведение референдума по вопросу о полном пересмотре законодательного акта (на практике, самой Конституции), а не его частичном пересмотре, вопрос о частичном пересмотр вышеуказанного акта не должен в обязательном порядке выноситься на всенародное голосование (пункт III.5.a.iii) ;

[498] Cf., в области выдвижения кандидатур на выборах, CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.

– парламент пересматривает, не прибегая ко всенародному голосованию, вышестоящую по сравнению с одобренной на референдуме норму ; принцип иерархии правовых норм предоставляет ему такое право ;[499] тем не менее, этого следует избегать в течении определенного срока (пункт III.5.a.iv).

43. Вышесказанное не относится к консультативному референдуму, который не связывает власти. Насколько политически уместны действия парламента, идущего наперекор воле (большинства) народа, это естественно уже другой вопрос.

44. Принятие законодательного акта по требованию иного, чем парламент, органа власти – такого, например, как глава правительства или же правительство, – не должно парализовать юридическую ситуацию раз и навсегда *(ad aeternum)*. Вот почему предусматривается положение, в соответствии с которым должна существовать возможность пересмотра законодательного акта либо парламентским путём, либо путём проведения референдума, инициируемого частью избирательного корпуса, в случае необходимости, по истечении выжидательного срока (пункт III.5.c). В случае принятия законодательного акта на референдуме, инициированном народом, у народа должна быть возможность снова высказаться по данному вопросу, если это требование сформулировано в новой инициативе, исходящей от народа, по меньшей мере, по истечении предполагаемого выжидательного срока,. (пункт III.5.b).

45. Желательно, чтобы конституционные нормы, относящиеся к референдуму, сами были бы узаконены путём прямого народного волеизъявления, то есть, сами выносились бы на обязательный или же факультативный референдумы по инициативе части избирательного корпуса. В любом случае, если парламент пожелает ограничить права народа законодательным актом, у него для этого не должно оставаться другого пути, кроме вынесения вышеуказанного акта на обязательный или же факультативный референдумы (пункт III.5.d).

6. Мнение парламента

46. В том случае, если инициатива проведения референдума исходит от народа, важно, чтобы народ знал точку зрения парламента. Вот почему в основных положениях предусматривается, что парламент высказывает своё мнение. Если парламент не согласен с предлагаемым проектом законодательного акта, но всё же желает сделать шаг в том же направлении, ему было бы весьма полезно иметь возможность одновременно вынести на всенародное голосование встречный законопроект.[500]

47. Изложение парламентом своего мнения является обязательным тем более в тех случаях, когда к референдуму прибегает исполнительная власть. При этом важно выяснить, не является ли обращение ко всенародному голосованию способом обхода парламента. Избиратели должны быть информированы о позиции, которую занял парламент.

---

[499] CDL-INF(2000)013.

[500] Вопрос о порядке голосования в случае вынесения на всенародное голосование законопроекта, содержащегося в народной инициативе, и встречного законопроекта весьма специфический; вот почему в основных положениях он не рассматривается.

48. Выяснение точки зрения парламента не должно привести к проволочкам. Следовательно, требуется законодательно предусмотреть срок представления парламентом своего мнения и дату проведения всенародного голосования, проводящегося в случае необходимости без представления парламентом своего мнения, если таковое не было изложено в установленные законом сроки.

49. В случае проведения референдума на региональном или местном уровнях, законодательные органы территориальных и муниципальных образований выполняют роль, свойственную общенациональному парламенту.

7. Кворум

50. Основываясь на имеющемся опыте организации и проведения референдумов, Венецианская комиссия решила не рекомендовать установление правил, регламентирующих кворум.

51. В результате установления минимального уровня участия, при котором результаты референдума считаются действительными (то есть, кворума), противники вынесенного на голосование законопроекта больше заинтересованы в том, чтобы воздержаться от голосования, нежели чем в голосовании против него. Так, например, если 48 % участников референдума поддерживают вынесенный на референдум законопроект, а 5% против него в то время, как 47 % намереваются воздержаться от голосования, 5 % противников достаточно не явиться на голосование, чтобы навязать свою точку зрения, несмотря на то, что поддерживает её абсолютное меньшинство. Кроме того, их отсутствие в период кампании референдума рискует увеличить количество воздерживающихся от голосования и, соответственно, повысит возможность того, что кворум не будет набран. Потакание уклонению от голосования, равно как и навязывание точки зрения меньшинства не способствуют укреплению демократии (пункт III.7.a). Кроме того, в этом случае сильно искушение сфальсифицировать показатели участия в референдуме перед лицом слабой оппозиции.

52. Также может привести к тупиковой ситуации и применение кворума одобрения, обуславливающего признание действительности результатов всенародного голосования одобрением или же отклонением вопроса референдума установленной в процентной отношении законодательно определённой минимальной долей избирательного корпуса. Его процентная планка может быть столь высокой, что внесение любых изменений в результате окажется излишне затруднительным. Если выясняется, что текст вынесенного на референдум законопроекта одобрен – и даже широко одобрен – большинством проголосовавших, а требующийся кворум при этом не набран, то это может привести к возникновению более чем деликатной политической ситуации в связи с тем, что большинство будет считать себя лишенным победы без достаточных на то оснований ; при этом опасность фальсификации показателей столь же велика, как и при установлении минимального кворума участия в первом случае.

8. Характер референдума и его процессуальные последствия

53. С тем, чтобы участники референдума могли проголосовать с полным знанием дела, им абсолютно необходимо знать, каковы будут процессуальные последствия сделанного ими выбора ; таким образом, Конституцией или законом должно быть определённо, является ли организующийся референдум решающим или консультативным (пункт III.8.a, ср. пункт I.3.1.c, относящийся к свободе волеизъявления).

54. Если решающий референдум имеет своим предметом принципиальный вопрос или же конкретное предложение, ещё не сформулированное в виде отдельного законодательного положения, то процессуально именно парламенту предстоит воплотить в жизнь решение народа. А парламент, в свою очередь, может заняться обструкцией, в частности, в тех случаях, когда поставлены на карту его непосредственные интересы (в виде, например, сокращения членов парламента или же размеров их содержания). Поэтому предпочтительно, чтобы референдумы по принципиальным вопросам и конкретным предложениям имели консультативный характер. Если референдум по своему характеру является решающим, то необходимы точные, закреплённые в Конституции и законах нормы, регламентирующие его дальнейшие процессуальные последствия. Кроме того, должна существовать возможность обжаловать в суде бездействие парламента (пункт III.8.b).

РЕФЕРЕНДУМЫ В ЕВРОПЕ – АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ НОРМ В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

Доклад утверждён на 14-м заседании Совета по демократическим выборам *(Венеция, 20 октября 2005 года)* и на 64-й пленарной сессии Венецианской комиссии *(Венеция, 21-22 октября 2005 года)*.

CDL-AD(2005)034

Введение

1. С самого момента своего создания Венецианская комиссия занималась вопросами выборов. Эти вопросы включают и использование методов прямой демократии, таких как референдумы, которые с расширением демократии стали проводиться в Европе намного чаще.

2. Исходя из этого Комиссия, в частности, приняла на своем 47-м пленарном заседании (Венеция, 6-7 июля 2001 года) Руководящие принципы проведения конституционного референдума на национальном уровне (CDL-INF(2001)010).

3. На основе недавнего опыта в Европе, Парламентская Ассамблея Совета Европы решила проанализировать вопрос о референдуме и эффективной практике в этой области в сотрудничестве с Венецианской комиссией. В результате проделанной работы, 29 апреля 2005 года была принята Рекомендация 1704 (2005) Парламентской Ассамблеи «Референдумы: на пути к эффективной практике в Европе». По просьбе Комитета Министров Венецианская комиссия представила свои комментарии по данной Рекомендации (документ CDL-AD(2005)028).

4. На своем 8-м заседании (Венеция, 11 марта 2004 года) Совет по демократическим выборам принял решение провести новое исследование в области референдумов и подготовить вопросник по данной теме. Совет по демократическим выборам на своем 9-м заседании (Венеция, 17 июня 2004 года) и Венецианская комиссия на своей 59-й пленарной сессии (Венеция, 18-19 июня 2004 года) утвердили вопросник о проведении референдумов на основе доклада Франсуа Люшера (члена Комиссии, Андорра) (документ CDL(2004)031).

5. Ответы на вопросник поступили от членов Комиссии из тридцати трех государств: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Греция, Грузия, Венгрия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, «бывшая Югославская республика Македония», Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция, Швейцария и Эстония.

6. На основе этих ответов секретариат Комиссии подготовил данный обобщающий доклад, к которому приложен проект сводной таблицы ответов на вопросник. Как и сам вопросник, доклад состоит из трех частей, относящихся к национальным референдумам, региональным и местным референдумам, а также к будущему референдумов.

7. Данный доклад был принят Советом по демократическим выборам на его 14-м заседании (Венеция, 20 октября 2005 года) и Комиссией на ее 64-й пленарной сессии (Венеция, 21-22 октября 2005 года).

8. После принятия данного доклада Совет по демократическим выборам и Венецианская комиссия должны разработать руководящие принципы о референдумах в целом.

Общие комментарии

9. Расширение демократии на европейском континенте, естественно, привело к обсуждению как на национальном, так и на международном уровне, различных форм демократии. Важными аспектами этих обсуждений является актуальность прямой демократии и ограничения в отношении ее применения.

10. В конституциях новых демократических стран, так же, как и в конституционной практике, часто уделяется значительное место народному голосованию, причем иногда даже больше, чем в более старых демократических странах.

11. Преимущества и недостатки прямой демократии могут быть оценены на примере конкретных фактов. Однако было бы неосторожно делать выводы или представлять общие рекомендации на чисто эмпирической основе или, напротив, на слишком теоретической.

12. Действительно, вопрос о прямом обращении к народу путем референдума уже долгое время является предметом страстных споров между юристами, политологами, социологами, политиками, да и просто гражданами.

13. Настоящее исследование направлено на то, чтобы выявить основополагающие аспекты референдумов, как они осуществляются в европейских государствах, общие черты и различия между национальными традициями, короче говоря, дать ответ на основные юридические вопросы, связанные с прямым обращением к народу в демократических странах на нашем континенте. Именно на такой основе и будет возможно разработать руководящие принципы общего характера.

I – Национальные референдумы

A – Юридические основы референдумов

14. В большинстве государств, которые ответили на вопросник, Конституция предусматривает организацию референдумов на национальном уровне. Исключение составляют четыре государства.

15. В Бельгии не существует ни конституционной, ни даже законодательной основы для референдума, а решающие референдумы рассматриваются как неконституционные. Консультативный референдум, – конституционный характер которого, впрочем, подвергся острой критике, – был организован в 1950 году на основе особого решения парламента. Поэтому умолчание Конституции может быть рассмотрено как «квалифицирующее», т.е. как исключающее референдумы.

16. В Нидерландах до сих пор на основе общего (временного) закона о референдумах не было организовано ни одного национального референдума. 1 июня 2005 года состоялся консультативный референдум относительно утверждения Нидерландами Конституционного договора Европейского Союза («Европейской Конституции»), но этот референдум был основан на специальном законе. Введение этого института референдумов было осуществлено на основе временного закона, действовавшего с 2002 по 2004 год, но на практике он не применялся. Следует подчеркнуть, что недавно парламент высказался против введения положения о референдуме в Конституцию. Отсутствие конституционного положения объясняется, таким образом, отсутствием окончательного решения о введении института референдумов.

17. В Норвегии, несмотря на отсутствие конституционной базы, на основе особых законов, принятых парламентом (1972 и 1994 годах), было организовано два референдума (оба о вступлении в Европейское экономическое сообщество, а затем в Европейский Союз). В данном случае отсутствие упоминания референдума в Конституции не означает возражений против референдума, но его проведение представляется как имеющее столь исключительный характер, что это не вызывает необходимости в принятии общего положения.

18. На Кипре введение референдума рассматривается на законодательном уровне; данный инструмент был использован лишь однажды.

19. Таким образом, можно сделать вывод о том, что общая практика в Европе состоит в том, чтобы предусматривать проведение национальных референдумов в конституционных нормах; в отсутствие такой нормы либо референдум еще не был введен окончательно, либо он проводится в исключительных случаях.

20. Все формы референдумов, даже национального, необязательно предусмотрены в Конституции. Так, например, на Мальте в Конституции рассматривается только конституционный референдум.

21. Наличие конституционных положений, предусматривающих референдумы, не исключает, разумеется, наличия правоприменительного законодательства. Напротив, естественно, что в Конституции закрепляются принципы, и что другие нормы изложены в обычном законодательстве. В некоторых государствах конституционная норма закрепляется актом, который выше обычного права (Андорра – квалифицированный закон, Испания, Грузия, Португалия – органический закон). В России, в Конституции которой предусмотрено лишь несколько норм в отношении референдума, данный вопрос регулируется даже конституционным законодательством. Так должно было быть и в Чешской Республике; однако такой конституционный закон не был принят, за исключением вступления в Европей-

ский Союз, и до настоящего времени по другим вопросам национальных референдумов не проводилось. Когда референдумы проводятся редко, возможно, что каждый раз для их организации принимаются специальные законы (как в Финляндии, где состоялись два референдума).

B – Типы референдумов – компетентный орган по назначению референдума

22. Природа референдума различается в зависимости от того, имеет ли он обязательный или факультативный характер, и в зависимости от того органа, который к нему прибегает. Именно это будет рассмотрено в данной главе.

1. Обязательный референдум

23. Референдум является обязательным, когда некоторые документы автоматически выносятся на референдум, в некоторых случаях после их принятия парламентом.

24. Обязательный референдум касается, как правило, пересмотра Конституции. В некоторых государствах любое изменение в Конституции обязательно выносится на референдум, при этом решающий голос принадлежит народу (Азербайджан, Андорра Армения, Ирландия, Швейцария, – в которой необходимо обеспечить большинство населения и кантонов, – Дания, где изменение конституции требует сначала всеобщих выборов). В других государствах на обязательный референдум выносится только полный пересмотр Конституции (Австрия, Испания). Существует ситуация, когда обязательный референдум ограничен пересмотром некоторых областей или норм: основополагающих конституционных положений (Эстония – глав Конституции, относящихся к общим положениям и к пересмотру Конституции, а также закона, дополняющего Конституцию, относящегося к вступлению в Европейский Союз, – Латвия – демократический и суверенный характер государства, территория, официальный язык и флаг, выборы парламента всеобщим, равным, прямым, тайным и пропорциональным голосованием, норма, предусматривающая использование референдума для пересмотра предыдущих положений, – Литва – независимая и демократическая Республика, главы о государстве и пересмотре Конституции, конституционный закон о неприсоединении Литвы к постсоветским объединениям); трех положений, относящихся к пересмотру Конституции и срока полномочий парламента (Мальта).

25. Обязательный референдум может также зависеть от предварительной процедуры: во Франции он касается только изменений в Конституции по инициативе парламента (не применялась), а в Турции – поправок к Конституции, принятых, по крайней мере, тремя пятыми, но не менее чем двумя третями членов Великого Национального собрания и не возвращенных в собрание президентом Республики; такая ситуация представляется маловероятной. В России обязательный референдум может быть предусмотрен исключительно международным договором.

26. Иногда на обязательный референдум выносятся другие весьма важные акты. Речь идет, прежде всего, о квазиконституционных нормах, как в Швейца-

рии, в отношении принятых в неотложном порядке законов, не соответствующих Конституции, со сроком действия более одного года. Речь идет и об актах, подразумевающих серьезное ограничение суверенитета, например, в рамках европейской интеграции: вступление в Европейский Союз (Латвия), вступление в организацию коллективной безопасности или наднациональные сообщества (Швейцария), вступление в международные организации при передаче полномочий (Литва), ассоциация с другими государствами (Хорватия), присоединение к сообществу с другими государствами или выход из них («бывшая югославская Республика Македония»). В Дании референдум должен состояться в случае делегирования конституционных полномочий властями Королевства международным органам, если только парламент не утвердит это большинством в пять шестых его членов. На обязательный референдум ставятся также проблемы территориальной целостности, такие как изменение границ (Азербайджан, «бывшая югославская Республика Македония»). Другие государства предусматривают, наконец, обязательный референдум в отдельных особых областях: в Дании по изменению возрастного ценза в отношении права голоса; в Португалии – по вопросам регионализации.

2. Референдум по просьбе органа власти

27. Референдум по просьбе органа власти – или внеочередной референдум – существует в целом ряде государств. К этому может прибегать исполнительный орган государственной власти (в частности, президент республики), и в этом случае вопрос связан с доверием граждан к этому органу власти (аспект плебисцита). Это может быть также законодательный орган или часть этого органа; если инициатива по проведению референдума исходит от большинства или, наоборот, от оппозиции, то и в этом случае он может иметь характер плебисцита, но этого не будет, если законодательный орган принимает решение о проведении референдума на основе консенсуса.

28. Нижеизложенные комментарии касаются исключительно референдума, проводимого по просьбе органов власти. В большинстве государств существует также обязательный референдум, т.е. референдум по требованию части избирательного корпуса.

29. В действительности, очень мало государств предусматривают, что к референдуму могут прибегать только исполнительные органы власти. Так обстоит дело в Турции, где президент Республики может вынести на рассмотрение народа поправки представленные им в парламент, который затем утвердит их большинством в две трети голосов. С другой стороны, в Албании президент может обратиться к народу только по просьбе 50000 избирателей. Следует подчеркнуть, что в обоих этих государствах существует парламентский режим.

30. Во Франции президент Республики может организовать референдум по предложению правительства и (за исключением пересмотра Конституции) по совместному предложению двух палат парламента. Когда речь идет о правительстве, это должно быть обсуждено в обеих палатах. Что касается поправок к Конститу-

ции, то решение о проведении референдума может быть принято парламентом. Следует отметить, что участие правительства в принципе мешает использованию референдума, вопреки мнению парламентского большинства. В Португалии также нужно согласие между президентом и парламентом или между президентом и правительством. В Хорватии вопрос может ставиться на голосование как парламентом, так и президентом, но президент может прибегнуть к референдуму только на основании предложения правительства и при утверждении со стороны премьер-министра.

31. Может существовать такая ситуация, когда президент республики и парламент, каждый со своей стороны, имеет общее право назначать референдум (Азербайджан, Грузия).

32. Однако в других государствах проведение референдума требует согласия между исполнительной и законодательной властью. В Армении речь идет о президенте Республики и парламенте (президент может также проводить референдум по просьбе правительства, с согласия парламента), в Андорре – о главе правительства и Генеральном совете, на Кипре – о премьер-министре и парламенте, что не должно вызывать проблем, учитывая парламентский характер политического строя в этой стране. В Ирландии президент Республики проводит законодательный референдум по совместному предложению большинства в сенате и, по крайней мере, трети депутатов Палаты.

33. Польский сейм может сам по себе проводить референдум, а президент Республики может это делать лишь с согласия сената.

34. С другой стороны, во многих странах единственным органом, который может прибегать к референдуму, является парламент (Латвия, Финляндия, Эстония – об изменениях условий членства в Европейском Союзе – Литва, Люксембург, Мальта, Швеция). В Бельгии и Норвегии, где Конституция не предусматривает организации референдума, они проходили на основе решения особых законов, принятых парламентом. В Австрии решение о референдуме по законодательным вопросам и о консультативном референдуме по вопросам национальной важности принимает Национальный совет; треть членов парламента может вынести на народное голосование вопрос о частичном пересмотре Конституции. В Болгарии вопрос о референдуме решает парламент, но предложение о проведении референдума может исходить не только от четверти депутатов, но также и от Совета министров или президента Республики. В Венгрии парламент принимает решение на основании предложения президента Республики, правительства, трети депутатов парламента или 100000 избирателей, а в «бывшей югославской Республике Македония» по предложению правительства, членов парламента или 10000 граждан. В Испании консультативный референдум по вопросу особой важности проводится королем по предложению премьер-министра и на основании разрешения Конгресса. В Греции официально референдум организует президент, но решение об этом принимает большинство членов парламента по предложению правительства (по важнейшим национальным вопросам) или трех пятых членов парламента (по законам, связанным с важными социальными вопросами).

35. В России при созыве Учредительного собрания оно может принимать двумя третями голосов своих членов Конституцию или выдвигать проект референдума.

36. Иногда меньшинство парламентариев может обращаться к народу как в Дании (одна треть членов парламента) или в Испании по частичному пересмотру Конституции (10% членов одной из палат).

37. В некоторых государствах проведения референдума может потребовать определенное число федеральных образований: в Швейцарии – восемь кантонов или региональных образований; в Италии – пять регионов (по решению регионального совета).

38. В редких случаях законодательная власть может назначать референдум о роспуске исполнительной власти, или исполнительная власть обращаться к народу по вопросу о роспуске власти законодательной. Каждый из этих примеров отмечен в ответах на вопросник один раз. В Австрии Национальный совет большинством в две трети голосов может назначать референдум об отставке президента Республики; с другой стороны, в Латвии президент может назначать референдум о роспуске парламента.

3. Референдум по просьбе части избирательного корпуса

39. Референдум по просьбе части избирательного корпуса предусмотрен реже, чем обязательный референдум или референдум по просьбе органа власти.

40. Референдумы по просьбе части избирательного корпуса следует разделить на две категории: обычный факультативный референдум и народная инициатива в узком смысле этого слова. Оба эти типа референдумов связаны с народным голосованием, и при этом ни один орган власти не принимает решения в этой связи, но участие властей меньше в случае народной инициативе. Обычный факультативный референдум призван поставить под сомнение документ, уже утвержденный государственным органом, а народная инициатива позволяет части избирательного корпуса предложить документ, который до этого не был утвержден ни одним органом.

41. Наиболее развиты механизмы обычного факультативного референдума и народной инициативы в Швейцарии. 50000 граждан могут потребовать проведения референдума против законов (за исключением законов срочного действия, принятых на период менее одного года), некоторых международных договоров и некоторых федеральных постановлений – решений, принятых парламентом. 100000 граждан могут выдвинуть народную инициативу по пересмотру Конституции; в ближайшее время будет предусмотрена общая народная инициатива, которая может также привести к пересмотру законодательства. Парламент высказывается только по вопросу об обоснованности народной инициативы.

42. Просьба о проведении обычного факультативного референдума или народная инициатива требуют 500000 подписей в Литве, 150000 в «бывшей югославской Республике Македония». В Латвии 10% избирателей могут выдвинуть конституционную или законодательную народную инициативу или потребовать

проведения референдума, если президент приостанавливает действие закона по просьбе одной трети парламента, если закон вновь не ставится на голосование в парламенте большинством в три четверти его членов.

43. В Италии существует одновременно факультативный конституционный референдум и отменяющий законодательный референдум по инициативе группы избирательного корпуса (необходимо собрать 500 000 подписей). Тем не менее, парламент может исключить референдум, пересмотрев основные принципы и главное содержание бывшего закона. В Албании и на Мальте также существует отменяющий законодательный референдум. В системе Российской Федерации предусматривается референдум по требованию 2000000 избирателей, который имеет, скорее, характер всенародной инициативы, даже если он может касаться уже принятого документа, поскольку этот референдум не приостанавливает его действие.

44. В Хорватии всенародная инициатива существует (по требованию 10% избирателей), но обычного факультативного референдума не предусмотрено. Это же относится и к Грузии (по требованию 200 000 избирателей). Как будет рассматриваться ниже, в этих двух странах референдум не может касаться текста закона.

45. В Венгрии существует обычный факультативный референдум, но не всенародная инициатива, так как она изложена здесь (200 000 подписей). Временный закон, применявшийся в Нидерландах с 2002 по 2004 годы предусматривал это же (600 000 избирателей, на основании требования о проведении со стороны 40 000 избирателей).

46. В ряде государств существует ограниченная форма всенародной инициативы: определенное число избирателей может предложить другому органу провести референдум. Таким образом, речь идет о чрезвычайном референдуме, организованном по требованию части избирательного корпуса. В Польше 500000 граждан могут потребовать от сейма организовать референдум; в Португалии такой запрос может быть направлен в парламент 75 000 избирателями; в Венгрии необходимо 100 000 подписей, а в «бывшей югославской Республике Македония» 10 000 (напомним, что если собрано 200 000 и соответственно 150 000, то референдум должен состояться). С другой стороны, 50 000 избирателей могут потребовать от президента Албании организовать референдум, тогда как в Азербайджане для этого нужно 300 000 подписей.

47. В случае всенародной инициативы роль властей и особенно парламента ограничена. Как указано выше, парламент Италии может исключить отменяющее решение, пересмотрев главные принципы и основное содержание соответствующего закона. Это же предусматривается и в праве Мальты: референдум не состоится, если парламент отменяет спорное законодательство. Парламент Литвы рассматривает инициативу, но не может отказать в том, чтобы передать ее на всенародное рассмотрение, за исключением тех случаев, когда она носит антиконституционный характер. В Швейцарии парламент рассматривает обоснованность всенародной инициативы; он может рекомендовать принять ее или отвергнуть в течение 30 месяцев после ее внесения. Он может выдвинуть контрпроект против

всенародной инициативы, направленной на частичный пересмотр Конституции, который ставится на голосование одновременно с самой инициативой. Парламент может также объявить инициативу необоснованной и отказать в вынесении ее на всенародное голосование.

С – Содержание

Конституционный референдум

48. Зачастую референдум используется для внесения изменений в Конституцию. В ряде государств, как указывалось выше, речь идет об обязательном референдуме либо в отношении любого конституционного положения, либо лишь в отношении отдельных положений, которые оцениваются как особо важные.

49. В большинстве государств, в которых не предусматривается обязательного конституционного референдума, существует факультативный консультативный референдум либо по инициативе органа власти, либо по инициативе группы избирательного корпуса. Так, например, президент или парламент Франции могут выносить на всенародное голосование конституционную поправку, одобренную двумя палатами парламента; в Азербайджане и в Турции президент или парламент также могут назначать конституционный референдум; в Армении для этого нужно согласие президента и парламента. Конституционный референдум может состояться по инициативе парламента в Литве, на Мальте и в Эстонии (за исключением тех случаев, когда референдумы носят обязательный характер в этих двух последних государствах), а также одной трети членов одной из палат в Австрии. В России референдум может быть посвящен новой Конституции в целом по инициативе Учредительного собрания.

50. Факультативный конституционный референдум по инициативе группы избирательного корпуса практикуется в Италии (необходимо 500000 подписей), в Литве (300000 подписей) и в Венгрии (200000 подписей; если собрано лишь 100000, то необходимо согласие парламента).

51. Конституционная народная инициатива распространена в Швейцарии (100000 подписей); она также существует в Литве (300000 подписей) и в «бывшей югославской Республике Македония» (150000 подписей).

52. Ряд государств, напротив, исключают конституционные вопросы из круга ведения референдумов: Болгария, Греция, Люксембург, Нидерланды – временный закон, действовавший до 2004 года – Португалия.

Законодательный референдум

53. Законодательные референдумы предусмотрены во многих государствах. Чаще всего речь идет о внеочередном референдуме, назначаемом по инициативе президента республики (Азербайджан, Франция), парламента (Австрия, Азербайджан, Албания Литва, Люксембург), части членов парламента (Греция, Дания) или с согласия обоих органов (Армения, Ирландия – там необходимо согласие большинства сената или одной трети палаты). В Португалии решение принимает президент по предложению парламента или правительства.

54. Обычный законодательный референдум очень распространен в Швейцарии (по инициативе 50000 избирателей). Он предусмотрен также в Венгрии, Литве и в «бывшей югославской Республике Македония». В этих государствах референдум приостанавливает вступление в действие закона, что повышает его шансы на успех, поскольку избиратель всегда больше расположен высказаться против документа, который не вступил в силу, чем против того документа, который он уже видел в действии.

55. Всенародная законодательная инициатива встречается реже. Она существует в Литве, в России и в «бывшей югославской Республике Македония». В Албании, Италии и на Мальте предусмотрен отменяющий законодательный референдум по инициативе группы избирательного корпуса, но он может лишь прекратить действие закона, а не привести к его принятию.

Референдум о договорах

56. Референдум о договорах (о международных договорах) предусмотрен в ряде государств. Он обязателен в нескольких государствах при присоединении к Европейскому Союзу (Латвия) или в более широком плане к наднациональному сообществу (Швейцария), к международным организациям при передаче полномочий (Литва, Дания – за исключением тех случаев, когда решение принимается большинством в пять шестых членов парламента), к сообществу с другими государствами или выходу из этого сообщества («бывшая югославская Республика Македония») или в случае ассоциации с другими государствами (Хорватия). Следует отметить, что вступление Австрии в Европейский Союз рассматривалось как полный пересмотр Конституции и поэтому было вынесено на обязательный референдум. В Швейцарии также сохраняется обязательный референдум в случае вступления в организацию коллективной безопасности.

57. Обычный факультативный референдум о договорах существует в Швейцарии – по крайней мере для наиболее важных договоров, – а также в «бывшей югославской Республике Македония» на таких же условиях, что и обычный законодательный референдум.

58. Референдум о договорах может быть также чрезвычайным. Во Франции он проходит по инициативе президента Республики, в Португалии – президента Республики на основании предложения парламента или правительства, а на Мальте – парламента. Такой тип референдума не исключен в Азербайджане и в России.

59. На референдум могут выноситься некоторые другие акты как федеральные постановления (не имеющие всеобщего применения) в Швейцарии в случаях, предусмотренных в Конституции или в законе (обычный факультативный референдум). В юридических системах Азербайджана, Мальты и Эстонии предусмотрено, что парламент может выносить на рассмотрение народа другие акты (или президент в Азербайджане).

60. В государствах, где не существует референдума о подготовленном проекте (Грузия, Португалия, Хорватия, Швеция), не обязательно голосовать по са-

мому тексту Конституции (ни по другим документам). Однако в них предусматривается голосование по важным вопросам, которые могут, разумеется, иметь конституционный характер или также законодательный характер или относиться к договорам. В Хорватии, например, голосование может состояться по любому вопросу, относящемуся к полномочиям парламента, или любому вопросу, который рассматривается как важный президентом Республики.

Вопросы, которые могут выноситься на референдум

61. В некоторых государствах ограничивается круг вопросов, которые могут выноситься на референдум либо путем разработки исчерпывающего списка вопросов, либо исключая некоторые области из всенародного голосования.

62. Исчерпывающий список в отношении законодательного референдума или референдума о договорах, предусмотрен во Франции, где референдумы могут касаться организации органов публичной власти, реформ экономической и социальной политики и публичных услуг, которые с этим связаны, а также ратификации договора, который не противоречит Конституции, но может повлиять на функционирование государственных органов. На практике это достаточно обширная область.

63. Помимо выборов и вопросов, которые выносятся на решение судебных или административных органов, и которые конкретно исключены на основании юридической системы в Армении, Австрии, и Азербайджана, и при этом данное исключение подразумевается во многих других системах, национальное право стран исключает из сферы референдумов, прежде всего, такие вопросы как финансовые, бюджетные и налоговые (Албания, Азербайджан, Венгрия, Греция, Дания, Италия, Мальта, Польша и Эстония – по инициативе граждан -, Португалия, «бывшая югославская Республика Македония»); амнистия и помилование (Албания, Азербайджан, Грузия, Италия, Польша – по инициативе граждан -, «бывшая югославская Республика Македония»); ограничения основных прав (Албания, Армения, Грузия). Речь может идти также о территориальной целостности (Албания), введении чрезвычайного положения (Албания, Эстония) полномочиях парламента, судебных органов и Конституционного суда (Болгария) документах о государственной службе, предоставлении гражданства и экспроприации (Дания), монархии и королевской семьи (Нидерланды – на основании временного закона, применимого до 2004 года –, в определенной степени Дания), о законодательных актах, рассматриваемых на основании особой процедуры, содержание которых предусмотрено в Конституции или которые конституционно необходимы для функционирования государства (Италия, Португалия), о назначениях и смещении с должности («бывшая югославская Республика Македония»). Выполнение международных договоров не может быть вынесено на всенародное обсуждение в Дании, Венгрии, на Мальте и в Нидерландах (временный закон), для того чтобы избежать нарушения международного права. В этом же духе швейцарское право позволяет (но не обязывает) ставить на одно голосование и международный договор, и сопровождающие его конституционные или законодательные положения о выполнении.

D – Форма документа, выносимого на референдум (обоснованность по форме)

64. Документ, выносимый на референдум, может быть представлен в разной форме:

– подготовленный проект конституционного, юридического и иного документа
– отмена действующего документа
– вопрос принципа (например: «одобряете ли вы поправку к Конституции, предусматривающую введение президентской системы?») или
– конкретные предложения, которые представлены не в форме конкретных положений, так называемое «предложение общего характера» (например: «выступаете ли вы за поправку к Конституции, уменьшающую количество мест в парламенте с 300 до 200?»).

65. В ряде государств не предусматривается правил, касающихся формы документов, выносимых на референдум (Азербайджан, Бельгия, Кипр, Латвия, Люксембург, Норвегия, Польша, Россия, Финляндия, «бывшая югославская Республика Македония»). В ряде государств (Бельгия, Люксембург, Норвегия, Финляндия) не существует общих правил проведения референдума или предусматривается, что форму документа для референдума устанавливает Совет Министров (Кипр). В Болгарии должна лишь быть предусмотрена возможность ответить на поставленный вопрос «да» или «нет».

66. В других государствах предусматривается голосование только по подготовленному проекту, например в Армении, Дании, Ирландии, Нидерландах, Франции (временный закон) и в Турции. В Италии существует, помимо этого, отменяющий референдум, который также касается определенного юридического текста.

67. С другой стороны, право Хорватии исключает подготовленные проекты (то есть остаются вопросы принципиального характера и предложения общего характера); в принципе, это же касается и Португалии, где единственным подготовленным текстом, который может быть вынесен на референдум, является договор, связанный со строительством или углублением Европейского Союза. На голосовании в Грузии и в Швеции могут выноситься только принципиальные вопросы (или же может быть предложен выбор между двумя альтернативными решениями).

68. Референдум может также касаться подготовленного текста или не предусматривать его, в зависимости от его предмета или его характера. В Австрии (где может быть предложено два альтернативных проекта), в Андорре, в Испании и в Литве – референдум для принятия решения касается подготовленного проекта (или смещения с должности президента республики в Австрии), а консультативный референдум – вопроса принципа.

69. В других государствах предусматривается одновременно референдум по подготовленному проекту и по вопросу принципа (Албания, Греция, Испания). Наконец, три этих формы (подготовленный проект, вопрос принципа,

предложение) могут сосуществовать (Венгрия, Мальта, Швейцария – в отсутствие противоположного правила). Помимо этого, в Албании и на Мальте предусматривается отменяющий референдум, который касается подготовленного документа.

70. Вопросы принципа в разных системах национального права определяются по-разному. Так, например, в Греции, речь идет о важнейших национальных вопросах и важных социальных вопросах; в Испании – о вопросах особой важности; на Кипре – о важных вопросах, представляющих общественный интерес; в Швейцарии – о полном пересмотре Конституции.

Единство формы

71. Возникает вопрос, должны ли документы, выносимые на референдум, соответствовать принципу единства формы (один и тот же вопрос не должен сочетать подготовленный проект и предложение общего характера или вопрос принципа).

72. Те государства, которые не предусматривают нормы о форме документов, выносимых на референдум, логически не предусматривают и принципа единства формы. С другой стороны, когда предусмотрена единая форма, то она должна существовать по определению. Некоторые государства, которые предусматривают несколько форм проведения референдума, закрепляют принцип единства формы. В Швейцарии этот принцип предусмотрен конкретно. Это же существует, более или менее явно, во многих других государствах. (Пример: в Албании голосование проводится по конституционному тексту, отмене текста закона или вопросу принципа). Аналогичный подход существует в Андорре, Венгрии, Греции, Испании, Литве и в Эстонии.

Единство предмета референдума

73. Принцип единства предмета означает, что за исключением полного пересмотра документа, должна существовать неразрывная связь между различными частями каждого вопроса, выносимого на голосование, для того чтобы гарантировать свободу голоса избирателям, которые не должны быть вынуждены принимать или отвергать, в целом, те положения, которые между собой не связаны.

74. На сегодняшний день большинство государств, ответивших на вопросник, не приняли нормы, предусматривающие соблюдение единства предмета. Это, в частности, предусматривается в Болгарии, Венгрии, Италии, Португалии и в Швейцарии, где считается, что свобода голосования нарушена, если отдельные пункты одного вопроса противоречат друг другу, если их взаимосвязь не ясна и если они не вытекают один из другого или не связаны содержанием. Менее четко этот принцип существует также в Армении, Австрии и в «бывшей югославской Республике Македонии». В Нидерландах такой вопрос не возникает, поскольку только весь закон целиком может ставиться на всенародное голосование на основании временного законодательства.

Единство категории

75. Единство категории означает, что один и тот же вопрос не должен одновременно касаться Конституции и подчиненного нормативного акта. Этот принцип закреплен в следующих государствах: Андорра, Армения, Ирландия, Италия, Швейцария и, косвенно, в Венгрии и Литве.

76. Единство категории по определению должно существовать в тех государствах, где отсутствует конституционный референдум (Болгария, Греция, Люксембург, Нидерланды, Португалия) или в которых, напротив, существует только конституционный референдум (Турция). Этот принцип распространяется только на подготовленные проекты; вопросы принципиального характера и предложения общего характера не имеют категории в иерархии правил (ведь их применение будет предусмотрено в конституционных и/или законодательных нормах).

Другие требования к поставленному вопросу

– Ясный и ненаводящий вопрос

77. Свобода голосования подразумевает, что «вопрос, ставящийся на голосование должен быть ясным (не туманным или двусмысленным); он не должен вводить в заблуждение; он не должен наводить на ответ; избиратель должен быть проинформирован о последствиях референдума; участники процесса выборов отвечают на поставленные вопросы «да», «нет» или оставляют бюллетень незаполненным» . В ряде систем национального права конкретно предусматриваются такие нормы, и, прежде всего, требования о ясности вопроса. В Албании вопросы принципа (особо важные вопросы), выносимые на всенародное голосование, должны быть ясными, полными и недвусмысленными; в Армении вопрос должен быть простым; в Венгрии лишен двусмысленности, во Франции предусматриваются условия честности, ясности и отсутствия двусмысленности; в Португалии вопросы должны быть сформулированы «объективно, ясно и точно», и при этом не должны быть наводящими или предполагающими предвзятость. Требование ясности связано с правилами, предусматривающими для избирателя возможность ответить либо да, либо нет (Австрия, Греция, Мальта, Хорватия, «бывшая югославская Республика Македония»), и проголосовать по определенному уже подготовленному тексту (Ирландия). Требование к ясному и ненаводящему характеру вопроса утверждено также в Болгарии, Италии, Польше, Португалии и в Швейцарии. В других странах, такое требование вытекает из принципа свободы голосования.

– Количество вопросов

78. Как правило, количество поставленных вопросов во время одного голосования не ограничивается. Однако в Армении на референдум не может выноситься более одного вопроса, а в Португалии – более трех. В некоторых государствах могут предлагаться альтернативы (Австрия, Россия, Швеция). В Швейцарии парламент может на основании народной инициативы принять контрпроект, который одновременно ставится на голосование.

E – Материальные ограничения референдума (материальная обоснованность)

79. Вопрос о материальных ограничениях референдумов стоит более остро в случаях пересмотра Конституции. Действительно, в большинстве конституций не предусматривается материальных ограничений на пересмотр, при этом наличие таких ограничений не исключается, будь то в отношении внешних ограничений (международное право и некоторые его нормы) или внутренних ограничений, что подразумевает верховенство некоторых конституционных положений по отношению к другим. Здесь не ставится задача вступать в теоретическую дискуссию, но мы можем лишь констатировать, в какой мере национальные юридические порядки признают такие ограничения в отношении конституционного референдума.

80. Внутренние ограничения на пересмотр Конституции достаточно редки. В Албании референдум не может приводить к нарушению территориальной целостности или основополагающих прав. В Хорватии единственным ограничением является воссоздание югославского или балканского государства.

81. Что касается внешних ограничений, то в Швейцарии существуют императивные нормы международного права (ius cogens). В Венгрии запрещено организовывать референдум в отношении обязательств, вытекающих из действующих международных договоров или о законах, которые предусматривают выполнение этих норм.

82. Во многих государствах ограничений не предусматривается (примеры: Австрия, Азербайджан, Латвия, Мальта, Турция, Финляндия, Франция – на практике).

83. С другой стороны, когда референдум касается подчиненного акта по отношению к Конституции, часто бывает, что соответствие референдума Конституции (Литва, Португалия, Россия, Швеция, Эстония) или международному праву (Греция, Дания, Италия, Кипр, «бывшая югославская Республика Македония») может подвергаться контролю до голосования. В Ирландии контроль осуществляется по отношению к Конституции и к праву Европейского Союза; ЕС предусматривает, по крайней мере во всех государствах-членах, чтобы документ, который противоречит праву ЕС, не действовал. Такой контроль может осуществляться даже в отношении референдума по вопросу принципа по предложению общего характера, когда это не может привести к пересмотру Конституции (Андорра; вопрос должен соответствовать также международным договорам). В России вопрос, поставленный на референдум, не должен ограничивать, упразднять или сокращать общепризнанные права и свободы человека и гражданина, а также конституционные гарантии их осуществления.

84. В Польше, даже если и не установлены конкретные ограничения, Сейм рассматривает, тем не менее, соответствие более высокому уровню права перед тем, как принять решение о проведении референдума. Помимо этого, необходимость обеспечения соответствия высшему праву не исключает предварительного контроля (Армения).

F – Кампания/пропаганда/финансирование и голосование

1. Кампания и пропаганда

Информирование избирателей

85. Предоставление документа, который ставится на голосование избирателей, является необходимым условием свободного формирования воли избирателей. Публикация в официальном вестнике является минимальной формой гласности, которая на самом деле охватывает лишь ограниченное число избирателей. В Литве и в России предусматривается публикация в общественных СМИ и на сайтах в Интернете. В Ирландии текст должен быть доступен населению в почтовых отделениях; в Нидерландах – в мэриях (на основании временного закона, действовавшего до 2004 года).

86. В некоторых государствах существуют правила об обязанности властей предоставить объективную информацию, выходящую за рамки простой публикации документа. В Нидерландах избирателям направляется резюме текста. В других государствах предусматривается разъяснительная или иная информация. В Швейцарии документ, который выносится на голосование, направляется избирателям с пояснительной запиской Федерального совета (правительства), который должен сбалансированно изложить разные точки зрения. Во Франции, даже если это и не является обязательным по закону, на практике власти должны предоставлять объективную информацию, в частности, путем направления избирателям документа и пояснительного доклада; проект пояснительного доклада контролируется автоматически Конституционным советом. В Финляндии во время референдума о вступлении в Европейский Союз в 1994 году (для каждого референдума принимается особый закон), избирателям была направлена пояснительная записка. Такая же пояснительная записка составляется в Ирландии, если это предусматривают обе палаты парламента; записка должна быть нейтральной. В Португалии все органы власти должны проявлять полную беспристрастность; в Латвии Центральная избирательная комиссия обязана информировать граждан нейтральным образом, в частности, о ставящемся на голосование проекте.

87. В Португалии в задачу национальной комиссии по выборам входит подготовка и предоставление любой объективной информации о референдуме, необходимой для избирателей; в Польше это лишь разрешается государственной избирательной комиссией.

Лица, занимающиеся пропагандой

88. Обязанность проявлять абсолютную беспристрастность и нейтральность властей предусматривается в Португалии; она также существует весьма широко в Швейцарии.

89. В России, также как и в Португалии, официальные власти и лица не могут заниматься пропагандой. Ограничения, налагаемые на власти, иногда носят более узкий характер. В Армении эти ограничения существуют лишь при исполнении лицами своих служебных обязанностей (в отношении судей, полицейских и

военнослужащих запрет на пропаганду имеет абсолютный характер). Запрет на то, чтобы заниматься пропагандой, может применяться только к членам избирательной комиссии (Грузия).

90. В Австрии власти должны предоставлять нейтральную информацию, но они могут и сами заниматься проведением кампании; тем не менее, правовая практика Конституционного Суда запрещает это делать, когда власти распространяют в массовом объеме необъективную пропаганду или несоразмерную пропаганду.

91. С другой стороны, некоторые страны позволяют властям участвовать в кампании (Венгрия).

92. Что касается частных лиц, то в большинстве государств ограничения не предусматриваются. Тем не менее, иностранные граждане и организации не могут проводить кампанию, например, в следующих государствах: Армения, Азербайджан, Грузия и Россия. В России не могут участвовать в кампании религиозные и благотворительные ассоциации. В Португалии особый статус имеется у политических партий, коалиций партий и групп в составе, по крайней мере, 5000 избирателей.

Доступ к СМИ

– Публичные СМИ

93. Большинство государств, ответивших на вопросник, регулируют доступ к общественным СМИ во время кампаний, связанных с референдумами. Часто в дискуссиях равное время предоставляется сторонникам и противникам проекта (Албания, Азербайджан, Болгария, Кипр, Литва, Швеция, Швейцария, «бывшая югославская Республика Македония»).

94. В некоторых государствах требуется обеспечить равновесие между разными группами, принимающими участие в кампании, то есть скорее между сторонниками и противниками. Это предусмотрено в Италии, на Мальте, в Польше, Португалии и России.

95. В Нидерландах и Испании просто предусмотрено, что представленные в парламенте партии могут использовать выделяемое им время на радио и телевидении для кампании, посвященной референдуму. В Испании это время выделяется с учетом количества депутатских мест у партии.

96. Право Франции требует «справедливого» места для сторонников и противников проекта на радио и телевидении. При этом могут выражать свое мнение только те партии, которые представлены в парламенте и участие которых, учитывая характер поставленного вопроса, представляется обоснованным. Требования справедливого участия существует также в Ирландии.

97. В законодательстве других стран равновесие обеспечивается благодаря требованию объективности, беспристрастности или нейтральности. Так, например, в Австрии, общественное радио и телевидение должны в целом гарантировать объективную и беспристрастную информацию для населения и разнообразие мнений.

– Частные СМИ

98. Правила, касающиеся частных СМИ, существуют реже, чем правила о СМИ публичных. Тем не менее, в некоторых государствах существует требование о сбалансированности освещения, как в частных, так и публичных СМИ. Таким образом, сторонники и противники имеют одинаковое время в обоих типах СМИ в Болгарии и на Кипре. В Австрии требование о беспристрастности и объективности распространяется и на частные радиостанции и программы телевидения, во Франции и в Ирландии они должны обеспечивать равное место для сторонников и противников проекта. Так обстояло дело и в Финляндии во время референдума о вступлении в Европейский Союз.

99. В Португалии,

– требование о равновесии касается частных аудиовизуальных СМИ в той же мере, что и публичных СМИ – в том числе обязательства выделять «эфирное время»;
– такое же требование об обеспечении равновесия касается других частных СМИ (пресса), но если только они желают опубликовать материалы кампании;
– использование СМИ бесплатное (для партий и групп), при этом государство должно компенсировать расходы на публикации и эфирное время.

100. Притом, что законодательство может не идти так далеко, оно может предусматривать, что неравные финансовые условия не могут существовать в отношении пропаганды, связанной с референдумом, только потому, что речь идет о референдуме (Испания, Италия, Россия – где тарифы не могут быть выше, чем за коммерческую рекламу, а Швейцария – в принципе).

2. Финансирование

101. Использование государственных средств в поддержку или против проекта, выносимого на референдум, запрещается в некоторых государствах: Армения, Болгария, Хорватия, Грузия, Ирландия, Португалия, Польша, Россия, Испания, Швейцария, «бывшая югославская Республика Македония». Это, разумеется, не исключает использования государственных средств для проведения референдума, в том числе льгот, предоставляемых как сторонникам, так и противникам документа в отношении почтовых расходов («Испания) или освобождения от уплаты налогов в отношении мероприятий, связанных с референдумом («бывшая югославская Республика Македония»).

102. Есть страны, которые связывают использования государственных средств с условием соблюдения нейтральности. В Ирландии и на Мальте предусматривается, что государственные фонды могут использоваться для информации, но не для пропаганды. В Финляндии, во время референдума о присоединении к Европейскому Союзу государственные средства распределялись между сторонниками и противниками этого проекта.

103. В некоторых странах возможность для властей выделять государственные средства во время кампании не исключается, но ограничивается. В Австрии уме-

ренное использование государственных средств парламентом и правительством разрешается, если только это не ведет к чрезмерной и необъективной информации. В Азербайджане власти не могут проводить кампанию только в течение периода непосредственно предшествующего голосованию.

104. В других государствах, ответивших на данный вопросник, в юридической системе на этот счет ничего не предусмотрено.

Оплата сбора подписей

105. В государствах, в которых существует народная инициатива или факультативный референдум, встает вопрос о возможности оплаты лиц, собирающих подписи. Ни в одном ответе на вопросник не упоминается, что такая оплата запрещена, то есть проблем*ы*, по-видимому, на практике и не существует. Очевидно, что оплату могут получать лишь лица, которые собирают подписи, а не избиратели, которые поддерживают всенародную инициативу или требование о проведении референдума, как это уточняется в ответе России.

3. Голосование

Дата голосования

106. В большинстве государств голосование продолжается один день, а в Чешской Республике – два дня. В Финляндии предусматривается два дня, если референдум проходит одновременно с национальными выборами; голосование может также продолжаться один или два дня в Польше. По определению, если разрешается голосовать досрочно или по почте, то это проходит заранее. Например, в Швеции голосование по почте может продолжаться тридцать дней, а в Швейцарии – три недели до даты референдума. В Эстонии досрочное голосование может проходить на избирательных участках, начиная с тринадцатого дня до даты голосования (и помимо этого, электронное голосование может проходить за четыре-шесть дней до выборов, начиная с 2005 года); российское законодательство предусматривает досрочное голосование за пятнадцать дней для труднодоступных территорий, кораблей, полярных станций и, в целом, везде за границами страны.

107. Когда в стране существует значительные различия между часовыми поясами, можно ли публиковать результаты некоторых избирательных участков до завершения голосования в других? Наиболее остро этот вопрос стоит в России, и результаты голосования объявляются после закрытия всех избирательных участков и после общего подсчета голосов. Во Франции существует значительный разрыв между часовыми поясами метрополии и заморских территорий; на сегодняшний день публикация результатов до закрытия последних избирательных участков не запрещена.

Обязательное голосование

108. Обязательное голосование на референдумах предусмотрено лишь в весьма ограниченном числе государств: Бельгия, Греция, Люксембург, Турция (где

был организован единственный специальный референдум); в Швейцарии это предусмотрено только в одном кантоне.

Кворум

109. В большинстве государств не предусмотрены кворумы для утверждения результатов референдума.

110. Там, где кворум существует, он может принимать две формы: кворум участия или кворум одобрения. Кворум участия подразумевает, что голосование признается действительным, если в нем принимает участие определенный процент зарегистрированных избирателей. Кворум одобрения подразумевает, что результаты будут утверждены (или не утверждены) определенным процентом избирательного корпуса.

111. Кворум одобрения значительно более предпочтителен, чем кворум участия, с которым связана серьезная проблема. Действительно, противники проекта, выносимого на референдум, как об этом свидетельствует ряд примеров, призывают к отказу от участия, даже если их меньшинство среди избирателей, интересующихся данной темой.

112. Кворум участия большинства избирательного корпуса предусмотрен в следующих государствах: Болгария, Италия, Мальта и Хорватия (отменяющие референдумы), Литва, Россия, «бывшая югославская Республика Македония» (решающий референдум). В Латвии кворум составляет половину избирателей, которые участвовали на последних выборах парламента (за исключением внесения изменений в Конституцию, см. ниже), а в Азербайджане – только 25% от зарегистрированных избирателей. В Польше и Португалии, если участвует менее 50%, то референдум *de facto* становится консультативным, а не решающим (в Португалии кворум исчисляется по отношению к гражданам, количество которых устанавливается на основании переписи населения).

113. В Венгрии предусмотрен кворум одобрения, составляющий четверть избирательного корпуса; в Албании и Армении кворум равняется одной третьей избирательного корпуса. В Дании пересмотр Конституции должен быть одобрен 40% избирателей; в других случаях, документ, поставленный на голосование, отклоняется только в том случае, если против него выступило не просто большинство проголосовавших, а 30% избирательного корпуса.

114. Кроме того, высокий уровень кворума иногда предусмотрен для принятия основополагающих решений. Когда на референдум выносится вопрос о пересмотре Конституции в Латвии, то это должно быть одобрено более 50% зарегистрированных избирателей. В Литве некоторые нормы, имеющие особое значение для суверенитета, могут приниматься большинством в три четверти избирательного корпуса, а другие решения, касающиеся государства и внесению поправок в Конституцию – большинством избирательного корпуса. В Хорватии для вступления в ассоциацию с другими государствами требуется положительное голосование большинства избирательного корпуса.

115. Возможно сочетание кворума участия и кворума одобрения. Так, например, в Литве, в случае обязательного референдума проект должен быть одобрен

кворумом в 50% от участия и третью избирателей; для присоединения к наднациональным организациям необходимо обеспечить только кворум участия.

G – Последствия референдума

Решающий референдум и консультативный референдум

116. Большинство референдумов, организуемых в государствах, ответивших на вопросник, имеют характер принятия решений, то есть результат имеет юридически обязательный характер, особенно для органов власти.

117. В ряде государств предусматривается только референдум для принятия решений: Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Греция, Грузия, Ирландия, Италия, Латвия, Россия, Турция, Франция, Хорватия, Швейцария, Эстония, «бывшая югославская Республика Македония». Единственный референдум, который был организован в Чешской Республике (о вступлении в Европейский Союз) был посвящен принятию решений.

118. В других государствах, например в Дании, референдум по принятию решений является нормой, но консультативный референдум при этом не исключается.

119. В Венгрии референдум о законе или на основании всенародной инициативы 200 000 граждан всегда направлен на принятие решений; в других случаях парламент принимает решение, будет ли референдум посвящен принятию решения или консультативным.

120. В некоторых государствах проводятся различия между референдумом, посвященному принятию решений и консультативным референдумом в зависимости от характера документа, выносимого на голосование. В Австрии, Андорре и в Испании только референдум по важному вопросу будет консультативным, а конституционный (и законодательный в Австрии) референдум будет посвящен принятию решения. В Литве референдум посвящен принятию решения, если он касается конституционных положений, выносимых на обязательный референдум, и законодательных положений, предлагаемых в рамках народной инициативы, а в других случаях он будет консультативным.

121. В Польше и Португалии на основании референдума принимается решение, если в нем участвует большинство избирательного корпуса, если нет – то референдум считается консультативным.

122. Наконец, в Бельгии, Нидерландах, Норвегии и Финляндии проводились только консультативные референдумы. В Швеции, хотя и возможно провести референдум по принятию решению по вопросам основополагающих законов, до сих пор проводились только консультативные референдумы.

Приостанавливающий референдум и отменяющий референдум

123. Если исключить случаи, когда всенародная инициатива приводит к утверждению нового документа, то референдум, посвященный принятию решений, может, помимо этого, иметь следующий характер:

– приостанавливающим: текст может вступить в силу только в том случае, если он утвержден избирателями или если не было просьбы о проведении референдума в сроки, предусмотренные в Конституции и в законе;
– отменяющим или расторгающим: текст прекращает свое действие после отрицательного голосования или отсутствия позитивного голосования в течение определенного срока после его принятия.

124. Приостанавливающий референдум, поскольку он касается голосования по еще не действующему документу, связан с более значительными рисками того, что документ будет отклонен при голосовании. Его используют всегда, когда на голосование ставятся международные договоры, для того, чтобы избежать международной ответственности государства, и это делается в следующих странах: Азербайджан, Армения, Венгрия, Греция, Ирландия, Латвия, Литва, Турция и Франция. В Дании и в Швейцарии референдум имеет приостанавливающий характер, за исключением тех случаев, когда он касается чрезвычайного законодательства (в этом случае он становится расторгающим). Единственный референдум, организованный в Чешской Республике (о вступлении в Европейский Союз) был приостанавливающим. Хотя референдум и имеет консультативный характер в Нидерландах, он является и приостанавливающим.

125. Референдум имеет приостанавливающий характер в сфере конституционного права только в Албании, Андорре, Италии и Испании; когда он касается подготовленного проекта (и, таким образом, приводит к принятию решений) – в Австрии. На Мальте референдум имеет приостанавливающий характер, если он касается поправки к Конституции, выносимой на обязательный референдум, и закона, предлагаемого парламентом.

126. С другой стороны, в России референдум в принципе имеет отменяющий характер. Отменяющий референдум существует также в сфере законодательства в Албании, Италии и на Мальте. В «бывшей Югославской Республике Македония» существует и приостанавливающий и расторгающий референдум. Напомним, что в Дании и в Швейцарии, где референдумы в целом имеют приостанавливающий характер, существует отменяющий референдум по чрезвычайным законам.

Решения, принимаемые после референдума

127. Когда голосование касается вопроса принципа или предложения общего характера, то парламент принимает документ об исполнении решений. Так обстоит дело в государствах, где подготовленные проекты не могут выноситься на референдум, например, в Хорватии и в Грузии. Это же касается и текстов общего характера в Эстонии (вопрос национального интереса), Швейцарии (народная инициатива общего характера). В Болгарии (когда это необходимо) и в «бывшей югославской Республике Македония» (в течение 60 дней, если референдум не имеет приостанавливающего характера) предусматривается также, что парламент может принимать законодательство в соответствии с решением, одобренном на референдуме.

128. В Португалии в том случае, если на решающем референдуме выносится положительное решение, то парламент или правительства обязаны в течение 90 или 60 дней, соответственно, утвердить международную конвенцию или законодательный акт. В России необходимые решения, вытекающие из итогов референдума, должны быть приняты в течение трех месяцев после голосования.

129. В Нидерландах, хотя референдум имел приостанавливающий характер, парламент должен был на основании временного закона вновь вынести соответствующее решение, если референдум дал отрицательный результат, и принять решение о вступлении документа в силу, если голосование было положительным.

130. Для того чтобы парламент не мог обойти всенародное решение, в праве Хорватии предусматривается, что парламент не может действовать вопреки результатам референдума в течение года; помимо этого новый референдум не может быть организован ранее шести месяцев, за исключением всенародной инициативы и вступления в ассоциацию с другими государствами.

H – Параллелизм форм и нормы, предусматривающие референдум

Параллелизм форм

131. Значение всенародного голосования зависит не только от того, носит ли оно решающий или консультативный характер, но и от возможности для парламента изменить решение, принятое народом. Иными словами, может ли быть пересмотрено положение, принятое на референдуме, без использования такой же процедуры? Если это положение было отвергнуто народом, может ли оно быть принято без референдума?

132. Какой-то определенной тенденции в этом смысле не существует, между национальными законодательствами имеются значительные различия. Параллелизм форм и вынесение на референдум (обязательный или факультативный) норм, пересматривающих положения, принятые на референдуме, существуют в целом в следующих государствах: Азербайджан, Албания, Андорра, Италия, Мальта, Швейцария, «бывшая Югославская Республика Македония». Когда референдум носит отменяющий характер (законодательный референдум в Албании, Италии и на Мальте), то теоретически парламентская поправка, противоречащая решению, принятому на референдуме, может вступить в силу, но это будет неоправданным с политической точки зрения демаршем. В России положение, принятое на референдуме, может быть аннулировано или пересмотрено только на новом референдуме, если только в документе, вынесенном на референдум, не предусмотрена иная процедура. Новый референдум не может быть организован ранее двух, или даже пяти лет.

133. Некоторые государства предусматривают параллелизм форм только для норм, выносимых на обязательный референдум (Австрия, Дания, Ирландия, Латвия). В Армении не только конституционные положения (выносимые на обязательный референдум), но и законы, принятые на референдуме, могут быть пересмотрены лишь путем референдума; параллелизм форм, тем не менее, не

применяется – по крайней мере, теоретически – к документам, отклоненным на референдуме, которые могли бы быть приняты парламентом.

134. В Португалии параллелизм форм не предусмотрен, но если какое-либо решение было отклонено на референдуме, то оно может быть принято парламентским путем только после новых парламентских выборов.

135. Когда референдум имеет консультативный характер, то в принципе вопрос параллелизма форм не возникает. Так обстоит дело, например в Бельгии, в Финляндии и Норвегии. Это, разумеется, не исключает, что консультативный референдум может проводиться по документу, вносящему поправку в документ, который ставится на референдум, как указано в ответ на вопросник Нидерландами.

136. Данный вопрос носит спорный характер, например в Греции. В большинстве других государств, которые ответили на вопросник, возможно – по крайней мере, юридически – пойти против результата референдума парламентским путем: Болгария, Венгрия, Испания, Кипр, Литва, Польша, Хорватия (спустя год), Швеция.

Формы пересмотра норм, относящихся к референдуму

137. Может ли конституционная или законодательная норма, предусматривающая возможность организовать референдум, быть пересмотрена на основе процедуры, исключающей референдум?

138. Большинство государств, ответивших на вопросник, отмечают, что отдельной нормы, относящейся к пересмотру документов, которые регулируют проведение референдума, не существует.

139. Но ситуация в государствах складывается по-разному. Так, например, там, где не существует консультативного референдума, как в Норвегии, Финляндии или в Нидерландах, само собой разумеется, что в отношении этих норм предусматривается только консультативный референдум. В Португалии, в которой референдум исключен в отношении конституционных норм, он не может их касаться, даже если они связаны с референдумом. С другой стороны, в Швейцарии, где Конституция выносится на обязательный референдум, а законы на факультативный, любая норма, относящаяся к референдумам (за исключением того, если она носит подзаконный характер) де-юре, выносится на референдум. Между этими ситуациями возможны разные промежуточные варианты. Там, где для пересмотра Конституции существует обязательный референдум, он, разумеется, применяется тогда, когда этот пересмотр касается вопроса референдумов (помимо Швейцарии можно привести пример следующих государств: Азербайджан, Андорра, Армения, Дания, Ирландия). В Италии конституционные нормы выносятся на референдум (приостанавливающий), а законы на референдум (отменяющий) по требованию 500000 избирателей. В Албании конституционные нормы, относящиеся к референдуму, могут быть пересмотрены (как и другие) без всенародного голосования только большинством в две трети голосов в парламенте.

140. Тем не менее, существуют некоторые государства, где определенные нормы, относящиеся к референдумам, сами выносятся на обязательный референ-

дум на основании особого положения. Так обстоит дело в Латвии и на Мальте в отношении нормы, предусматривающей, какие конституционные нормы должны выноситься на обязательный референдум, для того чтобы парламент не мог обойти обязанности прибегать к референдуму, пересмотрев норму, которая его предусматривает. Это же в еще большей степени существует в Эстонии и в Литве в отношении глав Конституции, связанных с пересмотром Конституции, которые предусматривают случаи проведения обязательного референдума.

I – Особые нормы, относящиеся к народной инициативе и обычному факультативному референдуму

141. Когда референдум организуется по требованию части избирательного корпуса, идет ли речь об обычном факультативном референдуме, или о народной инициативе, возникает ряд вопросов о сборе подписей.

142. Первый вопрос связан со сроком сбора подписей. Когда референдум не имеет отменяющего характера, то в национальном праве может и не быть предусмотрено срока, как в следующих государствах: в Албании, Грузии, на Мальте, в Польше, Португалии.

143. Когда срок предусмотрен, он может быть самым разным: только 15 дней в Хорватии, 45 – в России, три месяца в Литве, три месяца в отношении законодательного референдума и шесть месяцев референдума конституционного в «бывшей югославской Республике Македония», четыре месяца в Венгрии, 100 дней для обычного факультативного референдума и 18 месяцев для народной инициативы в Швейцарии. В Италии продолжительность сбора подписей составляет три месяца для конституционного референдума, тогда как отменяющий законодательный референдум может быть организован между 1 января и 30 сентября. В Нидерландах на основании временного закона по-настоящему сбора подписей не проводилось, поскольку избиратели подписывали требование о проведении референдума в мэрии; предварительное заявление (40000 подписей) должно быть передано в течение трех недель, а окончательное заявление (600000 подписей) в течение шести недель после того, как первое заявление будет объявлено действительным.

144. Проверка подписей, как правило, носит централизованный характер и осуществляется в центральной избирательной комиссии (Албания, Латвия, Литва, Россия, – где проверяется, по крайней мере, 40% требуемого количества подписей) или в аналогичном органе (Венгрия, Мальта). В Италии эти полномочия имеет специальное бюро при Кассационном суде; в Швейцарии – Федеральная канцелярия, в «бывшей Югославской Республике Македония», – департамент государственной администрации Министерства юстиции. В Польше председатель Сейма проверяет, собрано ли требуемое количество подписей, и, если нет, то он устанавливает дополнительный срок в две недели; в случае сомнений в действительности подписей он может направить списки подписей в государственную избирательную комиссию. В случае обжалования окончательное решение при-

нимает Верховный суд. В Португалии парламент может потребовать проверить подписи путем выборки, обратившись в компетентные органы. Контроль может осуществляться и на местном уровне: в Грузии все подписи должны быть заверены нотариально или в местной администрации (что не исключает контроль на национальном уровне); в Нидерландах контроль осуществлялся мэрией на основе временного закона. В Хорватии списки подписей должны быть проверены комитетом по проведению референдума.

145. Только в Швейцарии разрешено исправлять изъяны, связанные с содержанием вопроса, и при этом это должно быть сделано до начала сбора подписей.

J – Судебный контроль

146. Судебный контроль в области проведения референдумов может осуществляться сначала предварительно и касаться самого вопроса использования референдума. Этот контроль может также осуществляться во время проведения референдума и касаться самой процедуры или права голоса, а после голосования – обоснованности результатов. Наконец, возможен контроль и после референдума в отношении текста, на нем принятого.

147. В вопроснике главное внимание уделялось предварительному контролю и контролю результатов. Однако в вопросах выявились некоторые другие интересные аспекты.

148. Судебный контроль за созывом референдума существует во многих государствах. Часто он касается конституционного характера вопросов, выносимых на референдум: Албания, Армения, Болгария, Венгрия, Грузия, Италия, Кипр, Мальта, Нидерланды, Польша, Россия, Эстония, «бывшая Югославская Республика Македония». В Литве контроль осуществляется за соответствием в целом вышестоящему праву; в Португалии проверяется конституционный характер вопросов, выносимых на референдум, а также юридическая обоснованность его организации.

149. В тех странах, где существует конституционный суд, он, как правило, осуществляет данный контроль (заблаговременно или после референдума) за соответствием документов, выносимых на всенародное обсуждение, вышестоящему праву, т.е. во всех вышеперечисленных государствах, за исключением Эстонии и Нидерландов (где эти полномочия возложены на Государственный совет).

150. В других государствах судебный контроль не касается организации референдума, а лишь процедуры (Австрия, Греция, Франция – Специальный верховный суд -, Ирландия, Испания, Турция, Швеция – Высший совет по выборам), что может привести к признанию результатов недействительными. Обжалование в суде может также быть ограничено соблюдением права голоса (Швейцария).

151. Что касается полномочий, то следует отметить, что в ряде государств Конституционный суд в целом призван рассматривать обращения в суд, связанные с референдумами (Франция, Хорватия – Конституционный совет – Мальта, Португалия). В Албании, помимо конституционных вопросов, Конституционный суд излагает свое мнение в отношении ясности вопроса (в случае голосования по

документу общего характера) и в отношении самодостаточности проекта закона, часть которого будет отменена, если речь идет об отменяющем референдуме. В ответе Португалии уточняется, что контроль после референдума со стороны суда включает, в частности, изучение отсутствия нарушений во время кампании и голосования, а также обоснованность результатов.

152. Может быть также предусмотрено, что в полномочия Конституционного суда входит рассмотрение только самого вопроса организации референдума, тогда как контроль за результатами осуществляет другой орган. В Болгарии споры, связанные с результатами, рассматриваются в Верховном административном суде, в Венгрии и в Италии – в административных судах, в Латвии в обычных судах, после решения Центральной избирательной комиссии (на рассмотрение Конституционного суда выносятся только решения президента Республики или парламента).

153. В «бывшей югославской Республике Македония» в Конституционный суд можно обращаться лишь по вопросу о несоответствии закона Конституции или нарушения конституционного права, иного, чем право голосования или права на то, чтобы быть избранным. При этом обычные суды имеют полномочия выносить решения по спорам, относящимся к праву голоса (после обращения в избирательные комиссии).

Кто может обращаться с обжалованием

154. Что касается определения того, кто может обращаться с обжалованием, в ряде ответов указывается, что это может быть любой избиратель; так обстоит дело в следующих государствах: Венгрия, Греция, Ирландия, Италия, Мальта, Россия, Хорватия, Швейцария, «бывшая Югославская Республика Македония». В Нидерландах обращаться с обжалованием может любое заинтересованное лицо, в Андорре для этого нужно иметь законный интерес, в Дании и Эстонии – юридический интерес. В Австрии обжалование должно исходить от определенного количества избирателей, от 100 до 500 в зависимости от той федеральной земли, где они проживают. Установленное право обжалования не препятствует тому, что это могут делать некоторые органы (генеральный прокурор (Director of Public Prosecutions) в Ирландии, генеральный прокурор (Attorney General) на Мальте), или что за инициаторами референдума признаются особые права обжалования (Италия).

155. С другой стороны, в некоторых государствах права обжалования не столь широки. В Испании это могут делать заинтересованные органы (партии, учреждения); в России – лица или органы, участвующие в референдуме; в Болгарии – органы, имеющие право предлагать проведение референдума. Во Франции это могут делать представители государства в любом департаменте или соответствующий орган, но не избиратели, за весьма редкими исключениями. В Португалии, что касается предварительного контроля, то право на обжалование принадлежит (в обязательном порядке) президенту Республики; при осуществлении контроля после референдума это право обжалования принадлежит любому избирателю (в

отношении его избирательного участка), но особо оно признано за партиями и группами, участвовавшими в кампании.

156. Наконец, может быть предусмотрено право обжалования и за властями. В Армении это может делать президент Республики или треть депутатов; в Грузии – президент Республики, одна пятая часть членов парламента или прокурор; в Литве – одна пятая членов парламента, правительство или суды (в которые, разумеется, могут обращаться частные лица).

K – Опыт референдумов

157. Опыт проведения референдумов в разных государствах совершенно разный. За исключением Швейцарии, где на референдумы выносилось (с 1848 года) более 500 тем, большинство государств использует этот инструмент весьма редко. В некоторых государствах референдум вообще не признан, по крайней мере, в их нынешней конституции: Албания, Андорра, Болгария, Нидерланды (до 2004 года), Россия, Хорватия. Следует, однако, отметить, что в Албании, Андорре и в России Конституция была принята на референдуме, при этом независимость Хорватии утверждалась на референдуме.

158. В ряде государств, ответивших на вопросник, состоялся лишь один референдум (Азербайджан Армения, Бельгия, Испания, Кипр, Мальта, Чешская Республика, Эстония). В других государствах было организована всего два (Австрия, Люксембург, Финляндия – в 1919 и 1937 годах -, Норвегия, Польша, Португалия, Турция, «бывшая Югославская Республика Македония) или три (Литва), а в Венгрии четыре. Шесть состоялось в Швеции, в Литве (с 1992 года) и в Греции (в переходные периоды), а во Франции – девять (с 1958 года).

159. Присоединение к Европейскому Союзу стало той темой, которая вызвала наибольшее количество референдумов в государствах, где использование этого института является редким. Вступление в ЕС стало предметом единственных референдумов, организованных в Чешской Республике и в Эстонии, двух референдумов, организованных в Норвегии (а точнее в 1972 году речь шла о присоединении к Европейским Сообществам). Из 2 до 4 референдумов, состоявшихся в Австрии, Венгрии, Латвии и Польше), один также касался присоединения к ЕС.

160. Чаще всего референдумы проводятся в Дании, где их состоялось 14 (по 17 вопросам), в Ирландии (28 конституционных референдумов с 1937 года) и особенно в Италии (53 отменяющих референдума и 1 конституционный референдум с 1948 года).

161. Орган, который назначает референдум, может быть самым разным, в зависимости от процедур, предусмотренных в национальном законодательстве. В Швейцарии это – группа избирателей, за исключением обязательного референдума; по требования кантонов (более 500) состоялся только один референдум. В Италии референдумы, как правило, назначаются по требованию части избирательного корпуса, реже – по требованию региональных советов. Оба референдума, организованных в «бывшей югославской Республике Македония» после независимости, были проведены по требованию части избирательного корпуса. Два

референдума в Венгрии были проведены по требованию части избирательного корпуса, а два – правительства. Исполнительные органы инициировали референдумы во Франции, а также в Азербайджане, Армении, Испании, Кипре, Турции, Чешской Республике или совместно с парламентом, в Люксембурге и на Мальте. В Финляндии и в Норвегии парламент утвердил специальные законы. Парламент также инициировал референдумы в Австрии, Бельгии, Литве, Эстонии (при условии всенародной инициатив), Швеции, Ирландии (путем принятия документов, вынесенных на обязательный референдум), Португалии (обязательный референдум по инициативе парламента). В Дании референдумы всегда организовывались по инициативе властей, при этом парламент решил лишь однажды (по четырем темам) назначить референдум; в других случаях правительство отстаивало проект, который не получил достаточного большинства в парламенте или речь шла об обязательном референдуме. В Латвии один референдум был организован по инициативе парламента, два – после того как президент приостановил действие одного закона, по требованию одной десятой части избирателей.

162. Вопрос о соблюдении кворума участия или одобрения возникает, по определению, только в тех государствах, где он установлен. Уровень участия в 50 % был достигнут лишь в 18 случаях (из 53 отменяющих референдумов) в Италии, в двух (из шести) в Литве, в одном (из двух) в «бывшей югославской Республике Македония» и в Португалии – в этой последней стране референдум имел консультативный характер. Что касается необходимого кворума при утверждении документа, то неудачей закончился лишь референдум, организованный в Армении после принятия Конституции, поскольку против проголосовала треть избирательного корпуса, а также один референдум (из четырех) в Венгрии, поскольку ни одна из альтернатив не получила четверти голосов избирательного корпуса.

163. Соотношение утвердительных и отрицательных ответов на вопросы, ставящиеся на референдуме, значительно отличается в разных государствах, и поэтому невозможно сделать какие-то общие выводы. Кроме того, общие цифры не дают представления о том, в какой мере граждане поддерживают власти, в первую очередь в тех государствах, где существует всенародная инициатива или отменяющий референдум (в которых позитивное голосование в принципе подразумевает возражение властям, а отрицательное голосование – доверие к ним). В Швейцарии – стране, которая чаще других использует референдум, было больше негативных, чем положительных ответов, но следует подчеркнуть, что многие из отрицательных ответов касались народных инициатив. В Италии положительный ответ был получен на одном из 19 отменяющих референдумов, а на 16 ответ был отрицательным. В тех государствах, где референдум назначается лишь по проектам, выдвигаемым властями, был получен 21 утвердительный ответ и 7 отрицательных в Ирландии, 10 утвердительных и 2 отрицательных во Франции, но при этом 9 утвердительных и 7 отрицательных в Дании. В других государствах референдумы проводились слишком редко, для того чтобы статистические сравнения имели какой-то смысл; во всяком случае не было явной тенденции регулярно положительного или регулярно отрицательного голосования.

164. В вопроснике задавался вопрос о том, сказывались ли на результатах референдума вопросы иные, чем поставленный вопрос, или популярность или непопулярность органа власти. Было получено мало явно утвердительных ответов, в которых подчеркивалась бы роль исполнительной власти (Азербайджан, Испания, Мальта, Франция), в то время как со стороны Швейцарии эти факторы не исключаются (по крайней мере, по некоторым из более 500 вопросов). Тем не менее, возможно, что такие вопросы играют более или менее определяющую роль в других странах.

II – Региональные и местные референдумы

A – Юридическая основа референдума

165. Проведение региональных или местных референдумов предусматривается реже, чем референдумов национальных. Среди государств, которые ответили на вопросник, это исключено в Азербайджане, Андорре, Греции, Грузии, на Кипре, в Латвии, Литве, Норвегии и Турции. В Дании консультативные местные референдумы могут быть организованы только на основании особых законов. В Литве в коммунах можно проводить только опросы общественного мнения.

166. Когда региональные или местные референдумы предусматриваются, то, как правило, это отражено в документах центральных органов государства. Однако в Конституции это упоминается реже, чем референдум национальный. Так, это предусмотрено в основном законе в Албании, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Италии, Люксембурге, Польше, Португалии, России, Франции, Швейцарии. В Чешской Республике *Хартия основных прав и свобод*, имеющая такую же силу, как и Конституция, косвенно предусматривает местные референдумы. В Испании референдум о статусе автономии и пересмотре этого статуса предусмотрен в Конституции, а муниципальный референдум – законом.

167. С другой стороны, местный или региональный референдум предусмотрен только на законодательном уровне в следующих государствах: Армения, Ирландия, Мальта, Россия, Финляндия, Хорватия, Швеция, Эстония, «бывшая югославская Республика Македония». Это же было предусмотрено и во временном законе, действовавшем в Нидерландах с 2002 по 2004 годы.

168. Кроме того, даже если в Конституции предусмотрено проведение референдума на уровне ниже, чем национальный, часто принималось право-применительное законодательство, как в Албании, Болгарии, Венгрии, Люксембурге, Польше, Франции, Чешской Республике. В Португалии право-применительный закон является органическим законом.

169. В федеральных и региональных государствах, если национальное право позволяет проводить региональный или местный референдум, то его условия часто регулируются на уровне образований. В Австрии этот институт упомянут в Конституции девяти федеральных земель; в России референдум предусмотрен в значительном числе региональных и местных органов; в Швейцарии Федеральная конституция ограничивается тем, что она предусматривает кантональный консти-

туционный референдум, а сами кантоны определяют организацию своих референдумов. В Италии Конституция разрешает предусматривать в уставах (основных законах) регионов референдумы по законодательным и административным актам регионов; эти уставы предусматривают также местные референдумы. Региональные положения о проведении референдумов существуют также в Испании.

170. Отдельные правила могут также приниматься на местном уровне в унитарных государствах. Так, в Венгрии закон предусматривает лишь основополагающие нормы; подробности регулируются в правилах на уровне муниципалитетов. Местные, провинциальные или региональные органы власти приняли положения о референдуме в Нидерландах, Хорватии, Эстонии и в «бывшей югославской Республике Македония».

A1 – Уровень, на котором проходит референдум

171. Сказать, что референдум возможен на более низком, чем национальный, уровне, не значит ответить на вопрос, а на каком же точно уровне он может проходить. Референдум может быть только региональным, только местным или одновременно региональным и местным, не говоря уж о том, что он может проходить на промежуточных уровнях. Это зависит в основном от типов региональных органов власти, существующих в государстве, поскольку референдум в провинции, например, может состояться только в тех государствах, в которых существует такая структура, как провинция.

172. Ответы на вопросник свидетельствуют, таким образом, о большом разнообразии.

173. В федеральных государствах и региональных образованиях референдум предусмотрен как в федеральных образованиях, автономных сообществах или регионах, так и на муниципальном уровне. Это существует в Австрии, Италии, России и Швейцарии. В Испании референдум возможен на уровне автономных сообществ, провинций и коммун.

174. С другой стороны, в Бельгии референдум на сегодняшний день предусмотрен в провинциях и коммунах, но при этом лишь вводится на региональном уровне.

175. Референдум предусмотрен на региональном и местном уровне в Албании, Болгарии, Венгрии, Хорватии и Швеции. В Нидерландах он существовал в провинциях и коммунах с 2002 по 2004 гг.; в Польше – в регионах, районах и коммунах. Во Франции предусматриваются местные референдумы на уровне региона, департамента и коммуны; помимо этого, в этой стране существует институциональный референдум, касающийся конкретной территории и статуса образования, в отдельных образованиях (заморских департаментах, на Корсике). Региональный референдум предусматривается в конституции Португалии в автономных регионах Азорских островов и на Мадере, но до того, как он может быть организован, должен быть принят органический закон.

176. С другой стороны, только муниципальные референдумы существуют в Армении, «бывшей югославской Республике Македония», Ирландии, Люксем-

бурге, на Мальте, в Португалии (в муниципалитетах и во входящих в них коммунах, пока не будет принят органический закон о региональном референдуме), Финляндии, Чешской Республике и Эстонии. В Литве муниципальные органы власти могут организовывать опросы населения.

Роль центральных государственных органов власти

177. В вопроснике был задан вопрос, могут ли национальные или федеральные органы власти вмешиваться в проведение региональных или местных референдумов.

178. Как правило, это невозможно; предусматривается судебный контроль над соответствием проведения референдума и текста, принятого на референдуме, вышестоящему праву. Обращение в судебную инстанцию может исходить от исполнительного органа; например, во Франции представитель государства может обратиться в административный суд для контроля на стадии до и после проведения референдума. В «бывшей югославской Республике Македония» представитель государства может приостановить действие любой муниципальной нормы в связи с ее несоответствием конституции или закону, но в этом случае он должен обратиться в Конституционный суд. В Эстонии в суд может обратиться губернатор территориального образования; на Мальте – генеральный прокурор.

179. Однако в Испании местный референдум проводится при разрешении правительства страны.

180. Кроме того, в проведении региональных и местных референдумах может участвовать избирательная комиссия страны, как, например, в Польше.

B – Типы референдума – компетентный орган для назначения референдума

181. Как и на национальном уровне, на местном уровне следует отличать обязательные референдумы от референдумов, проводимых по требованию органа власти, и референдумов по требованию части избирательного корпуса.

Обязательный референдум

182. В федеральных государствах поправки к конституции федеральных образований иногда выносятся на обязательный референдум. Так обстоит дело в Швейцарии, а также в двух землях Австрии. Аналогичным образом, в Испании пересмотр статуса автономии, который был принят на основании особой процедуры в первые годы после вступления в силу конституции, выносится на обязательный референдум.

183. Одной из тех областей, где чаще всего предусматривается проведение обязательного референдума, являются территориальные изменения. В Италии это относится к изменению границ региона или к созданию нового региона. В Албании референдум в целом обязателен в случае изменения территориальных границ, даже если заключительные решения относятся к ведению парламента и принимаются в форме закона; так же обстоит дело и в Венгрии, где референдум предусмотрен при любом слиянии или разделении муниципалитетов, или же при

изменении района в муниципалитете. В Чешской Республике обязательный референдум проводится только в случае разделения коммуны, причем в той части, которая намерена отделиться.

184. В кантональном праве Швейцарии предусматриваются многочисленные другие случаи проведения обязательного референдума, в частности, в законодательной области. В Венгрии в юридических полномочиях местных органов власти могут быть предусмотрены и другие случаи проведения обязательного референдума.

Референдум по требованию органа власти

185. В национальном праве может быть предусмотрена организация регионального референдума по требованию органов власти этого региона: в Австрии это может быть, в зависимости от земель, ландтаг (парламент) или определенное число его членов.

186. Референдум по требованию законодательной коммунальной власти существует на местном уровне, например, в следующих государствах: Бельгия, «бывшая югославская Республика Македония», Ирландия, Люксембург, Нидерланды (временное законодательство), Чешская Республика, Финляндия, Эстония; в Венгрии референдум может потребовать провести муниципальный совет сам по себе, но также и четверть его членов или одна из его комиссий. Если решение о назначении референдума исходит от выборного органа, то инициатива может принадлежать либо его части, либо исполнительному органу: например, в Болгарии на уровне муниципалитетов инициатива может исходить от четверти муниципальных советников, от мэра муниципалитета или губернатора региона; в Португалии – от членов собрания или местного исполнительного органа; в обоих этих государствах, в конце концов, решение об обращении к народу принимает собрание, и как это уточняется далее, этого может потребовать определенное число граждан.

187. В некоторых государствах местный референдум требует согласия законодательных и исполнительных органов коммуны. Так обстоит дело в России, где необходимо согласие представительного органа и его руководителя; в Испании, где мэр может назначить референдум с согласия большинства членов муниципального совета и национального правительства.

188. Референдум по требованию властей может быть предусмотрен одновременно на региональном и местном уровне: в Хорватии и в Швеции его могут потребовать собрания муниципалитетов или городов, а также регионов, во Франции и в Польше законодательный орган территориальных образований. В Швейцарии предусматривается возможность проведения такого референдума на разных уровнях в юридических полномочиях некоторых кантонов.

189. Референдум по требованию нижестоящих территориальных образований существует на региональном уровне в Албании: он организуется по требованию коммунальных или муниципальных советов, представляющих, по крайней мере, одну треть населения данного региона. В ряде земель Австрии также предус-

матривается, что по требованию определенного количества коммун может быть организован референдум.

Референдум по требованию части избирательного корпуса

190. В большинстве государств, где существует региональный или местный референдум, может быть проведен референдум по требованию части избирательного корпуса. Когда в национальном праве предусматривается, что законодательный орган может организовать или не организовывать референдум на основании такого требования, то количество требуемых подписей в целом довольно низкое: на местном уровне в Эстонии для этого нужно 1% населения, но, по крайней мере, пять подписей; в Финляндии – 5% избирателей. С другой стороны, когда требование о референдуме сопровождается народным голосованием, то количество требуемых подписей часто весьма высоко: 30% избирателей в коммунах до 3 000 жителей в Чешской Республике, 20% – в «бывшей югославской Республике Македония», 10% – на Мальте и в Албании (но не более 20 000 в этой последней стране), при этом 5% – в Армении и в России. В Болгарии требование о референдуме должно быть поддержано, по крайней мере, четвертью зарегистрированных избирателей, но муниципальный совет обязан организовывать голосование только в том случае, если этого требует половина зарегистрированных. В Италии регионального референдума могут потребовать 20% избирателей региона.

191. Учитывая большое разнообразие количества жителей в разных территориальных образованиях, доля избирателей, необходимых для назначения референдума, часто выше в маленьких коммунах, чем в больших: в Люксембурге требуется одна пятая избирателей в коммунах с населением более 3 000 жителей и одна четверть – в других коммунах; аналогичные правила применяются в Чешской Республике.

192. В Бельгии и в Португалии процент вычисляется в зависимости от количества населения, как на уровне провинции, так и на местном уровне. Как указывалось выше, в Албании количество подписей ограничивается 20 000. В Венгрии каждое образование принимает решение о необходимой доле избирателей в рамках от 10 до 25%.

193. В федеральных государствах право федеральных образований имеет решающее значение и в случае референдума по требованию части избирательного корпуса: так обстоит дело в Швейцарии (где референдумы и народные инициативы распространены больше), в Австрии и в России.

194. Как и в отношении национального референдума, роль органов власти в том, чтобы начать процесс референдума, различается также и в отношении региональных и местных референдумов. Вопрос об участии национальных властей уже рассматривался выше. Региональные или местные органы власти могут принимать решение об организации референдумов в случае референдума по требованию властей или в отношении требования о референдуме, исходящего от группы избирательного корпуса и подлежащего утверждению такого органа. Это существует в Финляндии; в Болгарии, когда требование исходит от по крайней

мере 50% зарегистрированных избирателей; в «бывшей югославской Республике Македония», когда оно исходит от по крайней мере 20% зарегистрированных. В случае требования со стороны части избирательного корпуса региональные или местные власти в некоторых государствах могут давать свое заключение о соответствии этого вышестоящему праву (Польша, Швейцария). В этом случае они лишь занимаются организацией голосования. Однако в Чешской Республике муниципальный совет, к которому с требованием о проведении референдума обратилась часть избирательного корпуса, может вынести решение по существу вопроса без референдума с согласия комитета по проведению референдума.

С – Содержание

Типы актов, выносимых на референдум

195. Большинство ответов на вопросник указывает на то, что возможность вынесения вопроса на региональный или местный референдум, как правило, не связана с правовой природой акта; скорее, определяющим фактором является то, что этот акт относится к полномочиям региональных или местных органов власти. Такая ситуация существует в следующих государствах: Албания, Армения, Бельгия, Болгария, «бывшая югославская Республика Македония», Венгрия, Нидерланды, Португалия, Россия, Финляндия, Франция (в отношении местного референдума), Хорватия и Швеция. Иными словами, это означает, что в этих государствах все акты территориальных властей в принципе могут быть вынесены на референдум. в Дании, Эстонии, Люксембурге и Польше особых положений по этому вопросу нет, из чего можно сделать вывод, что они придерживаются такого же подхода.

196. Однако в некоторых государствах предусматриваются ограничения в отношении правового характера акта, который может быть вынесен на голосование. В Чешской Республике на референдум не могут выноситься регламенты муниципалитетов; на Мальте, напротив, только это и может быть вынесено на референдум; в Ирландии этот инструмент используется в отношении проектов финансовых схем. В Швейцарии на референдум выносятся самые разные документы: за исключением референдума по кантональной конституции, обязательным в силу федеральной конституции, их определение относится к кантональному праву, как на уровне кантона, так и на местном уровне; на кантональном уровне, например, референдум предусмотрен, как правило, в отношении законов и некоторых расходов (финансовый референдум). В Австрии также именно федеральные образования (земли) имеют право определять акты, которые можно вынести на референдум; на уровне земель речь идет в целом о проектах законов, принятых ландтагом (региональным парламентом); на местном уровне – о решениях муниципального совета.

Вопросы, в отношении которых может проводиться референдум

197. Список вопросов, которые могут выноситься на референдум, часто также не ограничивается (Албания, «бывшая югославская Республика Македония», Литва – речь идет скорее об опросе общественного мнения –, Мальта, Польша,

Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Эстония). В Швейцарии кантональное право, регулирующее эту сферу, как правило, также предусматривает такой подход.

198. Один из наиболее классических предметов рассмотрения в ходе местных и региональных референдумов – это изменение границ территориальных образований, даже если окончательное решение принимается на основании национального законодательства, как это изложено, например, в ответах Албании, Венгрии, Нидерландов, России, Хорватии и Эстонии; в Австрии на референдум может быть вынесено изменение границ коммун в некоторых землях. В Швейцарии федеральная конституция предусматривает одобрение со стороны соответствующего избирательного корпуса любого изменения территории кантона. В Италии изменение границ региона и создание нового региона выносятся на обязательный референдум. В Португалии местный референдум (единственный на настоящее время) может касаться в лучшем случае изменения территории местного образования только в рамках процедуры консультаций с местными органами, на чем настаивают законодатели. С другой стороны, в Бельгии референдум о территориальных изменениях невозможен.

199. Во Франции институциональный референдум касается определенных территорий и статуса территориального органа в отдельных образованиях (заморские департаменты, Корсика).

200. При этом ряд государств исключают определенные области из сферы действия референдума. Речь идет, прежде всего, о вопросах, относящихся к исключительным полномочиям выборных органов (Армения). В этой стране референдум исключен, помимо этого, если он касается области, относящейся к сфере компетенции национальных органов власти или затрагивает основные права. В России также референдум не может привести к ограничению основных прав.

201. Из референдума исключаются также вопросы, например, назначений и связанные с сотрудниками различных органов (Армения, Бельгия, Венгрия, Россия) или бюджетных, финансовых и налоговых вопросов (Армения, Бельгия, Италия, Испания, Португалия, Россия, Хорватия)

202. С другой стороны, в Ирландии местный референдум может касаться лишь бюджетных вопросов (однако до сих пор это на практике не применялось).

203. В Болгарии местные референдумы также связаны с финансовыми вопросами: договоры о займе с банками или другими финансовыми учреждениями; продажа, концессия, аренда или контракты на ренту муниципального имущества значительной стоимости или имеющего особое значение для муниципалитета; строительство зданий, инфраструктуры или иных сооружений для нужд муниципалитета, а также инвестиции, которые не могут быть обеспечены за счет обычных сборов муниципалитета. Временный закон в Нидерландах (действовавший до 2004 года) также предусматривал подробный список вопросов, по которым референдум был возможен или исключался; на основании норм провинций и коммун можно было добавлять вопросы, за исключением, разумеется, тех областей, где временный закон исключал референдум.

204. В целом референдум не может аннулировать результаты выборов, как это специально предусмотрено в Чешской Республике, Венгрии и в России. Однако в Польше и в некоторых землях Австрии возможен роспуск выборного органа на основании референдума по требованию избирателей (recall).

D – Форма документа, выносимого на референдум (официальная обоснованность)

205. Еще в большей степени, чем в отношении национальных референдумов в законодательстве различных государств часто ничего не говорится о форме (подготовленный проект, вопрос принципы, предложение общего характера) актов, которые могут быть вынесены на региональный или местный референдум.

206. В Армении, Франции и Италии на референдумы разрешается выносить лишь подготовленные проекты. На Мальте, где на референдум могут выноситься только регламенты коммун, речь также идет о подготовленных документах. С другой стороны, в Чешской Республике и в Португалии предусматриваются только референдумы по вопросам принципа или предложениям общего характера, а в Бельгии – по вопросам принципа. В Ирландии предмет местного референдума (проекты финансовых схем) таков, что фактически он имеет общий характер.

207. В других государствах референдум может одновременно быть посвящен вопросам принципа, предложениям общего характера или подготовленным текстам, как это особо предусмотрено в Венгрии и в Швейцарии (на основании кантонального права). В законодательстве некоторых стран предусматривается просто возможность ответить на вопрос да или нет, что не исключает ни одной из этих форм (Болгария, Хорватия). В Австрии решения могут быть разными в разных землях.

Единство формы

208. Единство формы специально предусмотрено в Швейцарии и косвенно – в Венгрии. Это требуется также в тех государствах, которые выносят на референдум лишь подготовленные проекты (Армения, Франция, Италия) или, напротив, исключительно вопросы принципа или предложения общего характера (Бельгия, Чешская Республика, Португалия).

Единство содержания

209. Правило единства содержания распространяется на региональные и местные референдумы не чаще, чем на национальные. Оно существует, например, в Армении, Болгарии, Венгрии, Италии, Португалии и Швейцарии, где, так же как и на национальном референдуме, пункты вопроса не должны противоречить друг другу, их взаимосвязь должна быть ясной, и они должны вытекать один из другого или должны быть связаны по своему содержанию. В Австрии решение зависит от отдельной федеральной земли.

Единство уровня

210. Право Швейцарии требует, чтобы тогда, когда кантоны предусматривают так называемую единую народную инициативу, которая может быть конститу-

ционного или законодательного уровня, то инициаторы должны определить ее уровень и не могут одновременно предусматривать внесение поправок в конституцию и в законодательство.

Другие требования к поставленному вопросу

– Ясный и ненаводящий вопрос

211. Как уже говорилось в отношении национальных референдумов, свобода голосования подразумевает, что вопрос, выносимый на голосование, должен иметь ясный и ненаводящий характер, даже если этого специально не оговорено в национальном законодательстве.

212. В целом национальные нормы, применимые в данной области, такие же, как и в отношении национальных референдумов.

213. В Албании вопрос, выносимый на рассмотрение народа, должен быть ясным, полным и недвусмысленным; в Армении вопрос должен быть простым; в Венгрии – недвусмысленным; в Португалии – объективным, ясным и точным; во Франции существуют такие условия как честность, ясность и отсутствие двусмысленности. Требование о ясности вытекает также из норм, предусматривающих для избирателя возможность ответить да или нет (Бельгия, Болгария, «бывшая югославская Республика Македония», Мальта, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика). Требование о ясном и ненаводящем характере вопроса существует также в Италии, Польше и Швейцарии.

– Количество вопросов

214. Как и на национальных референдумах, количество задаваемых одновременно вопросов, как правило, не ограничивается. В Армении при этом может быть задан только один вопрос в рамках каждого голосования, а в Португалии – не более трех. Альтернативные вопросы возможны также в России, а в Швейцарии и в Австрии – на основе права федеральных образований.

E – Материальные ограничения референдума (материальная обоснованность)

215. Материальные ограничения референдумов на региональном и местном уровне являются, естественно, более многочисленными, чем на национальном. Хотя часто существует сомнение в отношении наличия норм, которые выше (национальной) конституции, само существование государства подразумевает, что право центрального государства (федерального или унитарного) выше, чем право федеральных образований, регионов и других нижестоящих местных органов власти.

216. Исходя из этого, почти во всех ответах на вопросник подчеркивается необходимость соответствия документа, выносимого на референдум, вышестоящему праву, в первую очередь национальному или федеральному. Такое требование может быть явным или подразумевающимся. В некоторых ответах подчеркивается необходимость соблюдения основных прав (Россия), соответствия полномо-

чиям коммуны (Финляндия, Венгрия); и в этом случае речь идет о более общем принципе, а именно – о необходимости соблюдения вышестоящего права.

217. Соблюдение норм вышестоящего территориального органа (например, региональных норм в случае местного референдума) требуется и в соответствии с общим принципом иерархии норм.

218. Когда референдум является только консультативным, нормы могут быть более гибкими, поскольку речь не идет о принятии норм общенародным голосованием, что исключает любое нарушение вышестоящего права. Однако принцип состоит в том, что такие консультации должны оставаться в рамках полномочий данных территориальных органов, как это уточняется в ответе Бельгии. В Литве, где коммуны проводят скорее опросы, эти опросы должны соответствовать полномочиям коммуны.

F – Кампания/пропаганда/финансирование и голосование

1. Кампания и пропаганда

219. Нормы в области избирательных кампаний и введение пропаганды зачастую менее разработаны в отношении региональных и местных референдумов, учитывая более ограниченное значение такого голосования. Ответы следующих государств свидетельствуют, однако, о том, что в этом случае применяются такие же правила, как и на национальном уровне, mutatis mutandis : Австрия, «бывшая югославская Республика Македония», Венгрия, Италия, Испания, Нидерланды, Португалия, Швейцария.

220. Во Франции, Польше и в Швейцарии власти обязаны предоставлять объективную информацию.

221. Что касается распространителей пропаганды, то запрет на пропаганду со стороны властей предусмотрен, например, в Армении, Португалии и России, причем в отношении всех референдумов. В Австрии также существует принцип, согласно которому, хотя власти и могут проводить пропагандистские кампании, они не могут при этом распространять в массовом порядке необъективную информацию или заниматься несоразмерной пропагандой; в Венгрии власти могут участвовать в кампании.

222. Учитывая ограниченную важность вопросов, государства в меньшей степени регулируют деятельность СМИ в рамках голосования на региональном и местном уровне по сравнению с общенациональным голосованием. Во Франции пропаганда по телевидению или по радио предусматривается только в случае проведения институциональных референдумов, и то исключительно на общественных каналах и на общественных радиостанция; в этом случае, как и на национальном уровне, сторонники и противники проекта должны иметь равные возможности. В Португалии гарантируется бесплатный доступ к СМИ. В Испании бесплатный доступ распространяется только на партии, представленные в парламенте региона или провинции. На Мальте в общественных СМИ должно быть гарантировано

равновесие между сторонниками и противниками проекта; однако до настоящего времени референдумов на местном уровне там не проводилось.

2. Финансирование

223. Сравнительно немного государств регулируют финансирование кампаний по проведению референдумов на местном или даже региональном уровне. Запрет на использование публичных средств, в целях проведения кампаний, отмечен в ответах Армении, Португалии, России и Швейцарии. В Австрии возможность умеренного использования государственных средств признается так же, как и при проведении национальных референдумов; на Мальте государственные средства могут использоваться для распространения информации, но не для ведения пропаганды; в Испании пропагандистская информация распространяется на основе особо льготных тарифов. Кроме того, организационные расходы часто возлагаются не на центральные государства, а на тот местный орган, который организует голосование, как в Хорватии, Польше или в «бывшей югославской Республике Македония».

224. *Оплата при сборе подписей* не запрещена ни в одном государстве, которые ответили на вопросник. Так же как и на национальном уровне это, судя по всему, не вызывает проблем.

3. Голосование

Дата голосования

225. Как правило, голосование на региональных и местных референдумах, еще чаще, чем на национальных, проводится в течение только одного дня. В Чешской Республике предусматривается два дня в тех случаях, когда голосование совпадает с выборами (национальными, региональными или местными).

226. Помимо этого, как и при национальных референдумах, может быть предусмотрено голосование по почте, например, в течение 30 дней в Швеции и трех недель в Швейцарии. В российском праве на уровне федеральных и муниципальных образований предусматривается также досрочное голосование (в течение 15 дней в малодоступных населенных пунктах, на судах, полярных станциях и за границей).

Обязательное голосование

227. Обязательное голосование при проведении региональных и местных референдумов практически не используется. Оно существует в одном швейцарском кантоне.

Кворум

228. Требования о кворуме не часто встречаются в отношении региональных и местных референдумов.

229. Минимальное участие 50% избирателей предусмотрено в Болгарии, на Мальте, в России, Хорватии и Чешской Республик (но не в Италии, в отличие от нормы, существующей на национальном уровне). В Польше минимальный уро-

вень составляет 30%, в Бельгии – только 10% жителей провинции, и от 10 до 20% в коммуне. В Португалии референдум является решающим только в том случае, если уровень участия превышает 50%.

230. В других государствах предусматривается кворум для утверждения решения. В Венгрии референдум признается действительным, если единое мнение высказали 25% зарегистрированных избирателей; в Армении для утверждения документа требуется треть зарегистрированных избирателей; в Ирландии и в Нидерландах (в соответствии с временным законом, действовавшим до 2004 года), напротив, треть избирателей нужна для отклонения документа, то есть 30% зарегистрированных избирателей. Наконец, в Чешской Республике разделение или объединение коммун требует утверждения со стороны 50% зарегистрированных избирателей.

G – Последствия референдума

Решающий референдум и консультативный референдум

231. Как и национальные референдумы, региональные и местные референдумы носят в основном решающий характер. Так обстоит дело в Армении, Болгарии, «бывшей югославской Республике Македония» Венгрии, Испании, Польше и Франции. В Португалии референдум является решающим, если участие превышает 50 процентный барьер.

232. Референдум также является решающим в целом в Австрии и в Швейцарии, но в юридических нормах федеральных земель и соответственно кантонов может предусматриваться консультативный референдум.

233. В других государствах референдум является решающим за исключением того, когда поставленный вопрос требует принятия закона на национальном уровне. Так, например, в Албании референдум имеет консультативный характер в случае изменения территориальных границ, что требует национального закона; в Италии консультативные референдумы проводятся по вопросу о создании нового региона или передачи какой-либо территории от одного региона другому; в Чешской Республике в целом референдум имеет консультативный характер, когда он касается вопроса, относящегося к консультативным полномочиям коммуны. На Мальте консультативный референдум возможен.

234. В ряде государств на местном уровне существует исключительно консультативный референдум, это касается Бельгии, Дании, Ирландии, Литвы (где речь, скорее, идет об опросе общественного мнения), Люксембурга, Нидерландов, Финляндии, Швеции и Эстонии.

Приостанавливающий и отменяющий референдум

235. Большинство региональных или местных референдумов имеют приостанавливающий характер. Это относится к Армении, Испании, Нидерландам (временный закон, даже если референдум был консультативным) и в целом к Швейцарии (однако в кантональном праве может быть предусмотрен и отменяющий референдум). В Австрии результат референдума зависит от законов федеральной земли.

236. Отменяющий референдум реже встречается на региональном или местном уровне. О нем говорится конкретно лишь в ответе Мальты, причем это еще ни разу не применялось. В Италии, Австрии и Швейцарии это предусматривается законом некоторых федеральных или региональных образований.

Решения, принимаемые после референдума

237. Как правило, национальные органы власти обязаны выносить решения по итогам решающего референдума о вопросе принципа или о предложении общего характера, как это уточняется в ответе Швейцарии. В Португалии, в случае положительного ответа на решающем референдуме, и если ответ на вопрос требует принятия постановления соответствующим местным органом, он должен принять его в течение 60 дней. В России, в случае необходимости принятия решения по итогам референдума, оно должно быть принято в течение трех месяцев.

238. В некоторых государствах, в которых существует только консультативный референдум, органы власти провинции или муниципалитетов могут, тем не менее, быть обязаны осуществить конкретные шаги после голосования. В Бельгии совет провинции или муниципалитет должен обосновать решения, которые он принимает по вопросам, ставшим предметом консультаций; в Нидерландах он должен был на основании временного законодательства вновь выносить решения, если референдум был отрицательным, и принимать решения о введении документа в силу, если референдум был положительным.

H – Параллелизм форм и норм, предусматривающих референдум

Параллелизм форм

239. Как и в отношении национальных референдумов, законодательство ряд стран предусматривает, что нормы, принимаемые на референдуме более низкого уровня, могут быть пересмотрены лишь путем референдума, для того, чтобы гарантировать уважение к волеизъявлению народа. Однако такие нормы встречаются реже, чем в отношении национального голосования.

240. В первую очередь пересмотр документов, выносимых на обязательный референдум, затем должен быть произведен на референдуме такого же типа, но это бывает реже, чем на национальном уровне . Кроме того, в Швейцарии любая норма, вынесенная на референдум (обязательный или факультативный), может быть пересмотрена только в рамках такой же процедуры. Так же обстоит дело в Италии и в «бывшей югославской Республике Македония», в которой на местном уровне существует только факультативный референдум. В Армении документы, принятые на референдуме, могут быть пересмотрены только в рамках такой же процедуры.

241. Более строгое законодательство существует в Чешской Республике, России и Венгрии. В первой стране решение, принятое на референдуме, может быть изменено лишь на другом референдуме, причем через 24 месяца. В России к вопросу, поставленному на референдум, можно возвратиться лишь через два года или пять лет в зависимости от конкретной ситуации, причем через референдум;

однако может быть предусмотрена и другая норма путем решения референдума. В Венгрии, если четверть избирателей высказалась за проект или против него, то этот вопрос может быть урегулирован только на новом референдуме по истечении срока в один год. В Хорватии, с другой стороны, запрет на повторное рассмотрение без референдума решения, принятого на референдуме, действует только в течение одного года.

242. С другой стороны, некоторые государства разрешают – по крайней мере юридически, – рассматривать без референдума вопросы, которые ставились на народное голосование, как, например, в Болгарии, Венгрии, Испании, Польше и Франции. Такая же возможность существует и в Португалии, но только после переизбрания данного местного органа. Этот же принцип, впрочем, применяется и к новому референдуму по этому вопросу (если первый референдум окончился отрицательным результатом). Остается решить: возможно ли с точки зрения политики идти вразрез с результатом голосования народа?

243. Как уже говорилось в отношении национальных референдумов, когда референдум носит консультативный характер, то вопрос о параллелизме форм обычно не возникает (Бельгия, Дания, Ирландия, Люксембург, Финляндия, Швеция, Эстония), даже если, как это указывается в ответе Нидерландов, консультативный референдум по той же теме возможен.

Условия пересмотра норм, связанных с проведением референдума

244. Как указывалось выше, когда на референдум выносятся нормы, связанные с проведением самих референдумов, то это делается с учетом их характера (чаще всего конституционного), а не содержания, за исключением некоторых конституционных норм, связанных с референдумом. Положения о региональном или местном референдуме редко закреплены в Конституции, поэтому и на референдумы они выносятся относительно редко. Так, в Армении, только конституционное положение, разрешающее проводить референдум, может быть пересмотрено путем референдума, но о местном референдуме там отдельно не говорится.

245. Швейцария является исключением, поскольку на референдум выносятся все конституционные или законодательные документы, как федеральные, так и кантональные. В Италии также возможен референдум против определенного набора норм, как государства, так и регионов, в том числе, разумеется, и в отношении норм, связанных с референдумами.

I – Особые правила, связанные с народной инициативой и обычным факультативным референдумом

246. Когда референдум предусматривается по инициативе части избирательного корпуса (народная инициатива и обычный факультативный референдум), то срок сбора подписей может быть разным, как и на национальном уровне: 30 дней в Армении и один месяц в Венгрии, сорок пять дней в России, шестьдесят дней в Польше, три месяца в Италии. Кроме того, срок зависит от законодательства федеральных образований в Австрии и Швейцарии. В Нидерландах временный

закон предусматривал, как и на национальном уровне, три недели для предварительного обращения и шесть недель для окончательного обращения.

247. И в этом случае в некоторых государствах не предусматривается срока для консультативного или отменяющего референдума: Албания, Бельгия, Люксембург, Мальта, Финляндия, Чешская Республика и Эстония.

248. В Албании, на Мальте, в Польше и в России проверка подписей осуществляется Центральной избирательной комиссией.

249. В некоторых государствах проверка подписей проводится на региональном или местном уровне. В Венгрии это делает местная избирательная комиссия или районная, в зависимости от уровня проведения референдума. В Италии полномочия в отношении региональных референдумов принадлежат местным судебным органам или специализированным органам региональных советов, а по местным референдумам – специализированным подразделениям местных властей. В Чешской Республике проверку осуществляет муниципальный совет. Наконец, в Австрии и Швейцарии компетентный орган определяется на основе законодательства федеральных образований.

250. В Армении и в Швейцарии возможна проверка нарушений в содержании вопроса, причем до начала сбора подписей.

J – Судебный контроль

251. Согласно ответам на вопросник, нормы в отношении судебного контроля в целом не так развиты в сфере региональных и местных референдумов, как референдумов национальных; поскольку вопросы на референдумы выносятся менее важные, это ограничивает и возможность возникновения споров.

252. Одна из особых форм контроля в отношении обжалования на местном уровне является контроль со стороны надзорного органа, что существует, например, в Бельгии. Предварительный обязательный контроль в отношении документов, выносимых на голосование, может также осуществляться судебным органом: в Италии специальное бюро кассационного суда выносит решение в отношении референдумов, направленных на изменение границ региона или на создание нового региона; в Португалии конституционный суд в обязательном порядке выносит решение о конституционности и законности документа, выносимого на голосование, как с формальной, так и материальной точки зрения.

253. Судебный контроль реже централизован, чем на национальных референдумах; централизованный контроль осуществляется конституционным судом на Мальте, где насчитывается мало территориальных образований. В других странах контроль может осуществляться административными судами (в Бельгии, Финляндии, Польше, Франции (где спорные вопросы, связанные с институциональными референдумами, рассматриваются Государственным советом, высшим административным органом), либо обычным судом (Армения, Болгария, Венгрия – местный суд или окружной суд, в зависимости от того, проходит ли референдум на уровне муниципалитета или округа, Россия – в судебном органе федерального значения, – Чешской Республике). В Хорватии компетентными ор-

ганами являются государственная избирательная комиссия и конституционный суд. В «бывшей югославской Республике Македония» компетенция в области нарушения права голоса, относится к обычным судам или избирательным комиссиям, а вопросы нарушения Конституции – к конституционному суду. В Италии содержание и формулировка вопроса относятся к ведению конституционного суда, а спор о результатах – административного судебного органа.

254. Референдумы могут быть исключены из судебного контроля, как в Ирландии. Возможно также, что решение в последней инстанции о результатах выносится центральной избирательной комиссией, как в Финляндии.

255. Наконец, федеральные земли или, соответственно, кантоны, как в Австрии и в Швейцарии, могут определять компетентные органы для рассмотрения спорных вопросов. Решение в последней инстанции о нарушении политических прав на кантональном уровне в Швейцарии выносит Федеральный суд.

256. Кроме того, после принятия документа на референдуме, он чаще всего может подвергаться конституционному контролю или контролю на соответствие законодательству обычными судебными органами, как и любой нормативный акт.

257. Лишь в некоторых ответах содержится информация о возможностях обжалования. Как и в отношении национальных референдумов, это может сделать любой избиратель (Венгрия, Мальта, Россия, Чешская Республика, Швейцария). Это могут также делать органы и группы избирателей, имеющие право предлагать проведение референдума (Болгария). В Португалии, что касается предварительного контроля, то право обжалования принадлежит (в обязательном порядке) председателю местного собрания; в отношении контроля после референдума оно принадлежит любому избирателю (в отношении его избирательного участка), но признается особо за теми партиями и группами, которые участвовали в кампании.

К – Опыт проведения референдумов

258. Региональные и местные референдумы (на уровне кантонов и коммун) чаще всего проводятся в Швейцарии, также как и национальные референдумы.

259. К этому инструменту довольно часто прибегают в Венгрии, Италии, Нидерландах, «бывшей Югославской Республике Македония» (только на муниципальном уровне) и в Швеции. Местные референдумы проводятся время от времени в Дании, России и Чешской Республике (более 130 референдумов, но при этом надо учитывать большое количество территориальных образований). В Эстонии и в Финляндии местные референдумы чаще всего касаются слияния коммун. Во Франции с 1958 года было проведено девять институциональных референдумов, из них пять – в 2003 году; консультативные референдумы проводились во многих коммунах до проведения местных решающих референдумов. В Бельгии есть определенный опыт проведения консультативных референдумов на местном уровне, но не на уровне провинции. В Португалии состоялось только два местных референдума, а на Мальте – один; в Польше местный референдум касался только роспуска властей, избранных прямым голосованием. В Испании состоялось только пять региональных референдумов, касавшихся утверждения статуса автономии.

260. Наконец, в ряде государств существует возможность проведения регионального или местного референдума, но конкретного опыта на этот счет до сих пор не было, как, например, в Албании и Армении.

II – Будущее референдумов

261. Последние вопросы касались будущего референдума, а именно, реформ, осуществляющихся в этой области.

262. В Чешской Республике для того, чтобы провести конституционный референдум на национальном уровне, как это предусмотрено в Конституции, нужен конституционный закон. Проект такого закона существует, но он до сих пор не принят; еще один проект должен быть связан с референдумом по Европейской Конституции.

263. Точно также и в Нидерландах, даже если Конституция и не предусматривает референдумов, после того как временный закон по этому вопросу перестал действовать 1 января 2005 года, вопрос стал вновь обсуждаться; референдум по Европейской Конституции был организован на основании специального законодательства.

264. Реформы осуществляются или, по крайней мере, обсуждаются в ряде других государств. Они могут проходить в рамках полного пересмотра Конституции, как в Австрии, где конвент, работающий по этому пересмотру, рассматривает возможности расширить права народа в рамках федерального государства. В Бельгии Конституция была пересмотрена с целью регионализации этого вопроса, и там предлагается ввести консультативный референдум на региональном уровне. В Люксембурге, помимо организации специального референдума по Европейской Конституции (который состоялся в июле 2005 года), в 2003 году был выдвинут проект закона о народной инициативе и о законодательном референдуме. Наконец, в «бывшей Югославской Республике Македония» речь идет, прежде всего, о том, чтобы объединить соответствующие положения в едином документе.

265. В Швеции, хотя изменения законодательства и не предусматривается, идут политические дискуссии в отношении тех случаев, когда следует прибегать к референдумам, например о ратификации Европейской Конституции.

266. Кроме того, в ряде ответов указывается, что было принято новое законодательство: в Литве (2003г.), Польше (2004г.), Чешской Республике (2004г.: только по местным референдумам). В Португалии в 2005 году была пересмотрена Конституция для создания возможности проведения референдума по одобрению договора, который направлен на строительство и углубление Европейского Союза, то есть непосредственно по тексту договора. В Польше существует проблема порога явки в 50%, что делает решающий референдум весьма проблематичным. В России закон от 28 июня 2004 года вводит, помимо прочего, следующие изменения: он расширяет количество субъектов, имеющих право инициативы; усложняет условия всенародной инициативы; более конкретно регулирует вопросы пропаганды. В Швейцарии, после недавнего пересмотра Конституции, благодаря чему была введена всенародная инициатива (принята в 2003 году, решение еще

не вошло в силу), по-прежнему предусматривается более общая реформа, хотя и не в самое ближайшее время.

Выводы

267. Данное исследование подтверждает то, что предполагалось с самого начала. Законодательство и практика стран в сфере референдумов между странами европейского континента имеет большие различия. Демократические системы, почти исключительно представительные, соседствуют здесь с полупрямыми демократическими странами, а промежуточные формы встречаются весьма часто. Поэтому, например, проведение референдума рассматривается иногда скорее как инструмент исполнительной власти, а иногда – как средство для группы граждан, помимо классических партийных систем, добиться победы своей точки зрения.

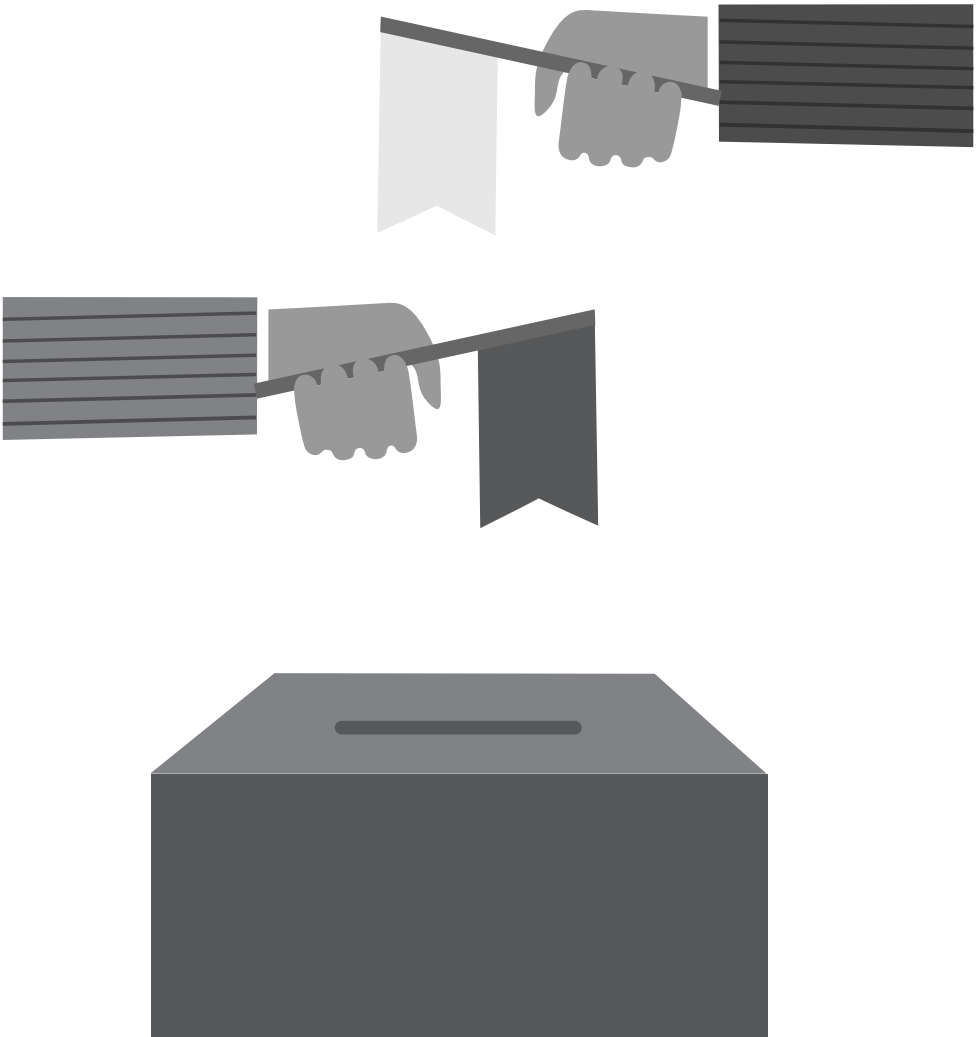
268. Тем не менее, выявляется и ряд общих тенденций, которые позволяют увидеть зародыш европейского конституционного права в области референдумов. Так, например, становится традицией предусматривать проведение референдумов (по крайней мере, на национальном уровне) в Конституции, исключать при этом обязательное голосование, или, более конкретно, разрешать оплату за сбор подписей в ходе народных инициатив – поскольку это уже существует.

269. Большинство общих норм для различных государств – это минимальные нормы, гарантирующие демократический характер голосования. Референдум, как и выборы, должен отвечать ряду требований для того, чтобы быть по-настоящему демократичным. Одно из этих требований состоит в соблюдении процедур, предусмотренных позитивным правом, что видно на протяжении всего этого доклада. Другие требования являются общими как для выборов, так и для референдумов, и это прежде всего соблюдение принципов европейского наследия в сфере выборов, применяемого mutatis mutandis к всенародному голосованию; они не излагаются здесь подробно, когда это самоочевидно; с другой стороны, они анализируются более глубоко, когда это выявляет особый характер референдума, как например, правило в отношении избирательной кампании или судебного контроля.

270. Наконец, для референдума характерны и другие общие требования демократического характера. Это относится к некоторым аспектам свободы голосования, как, например, соблюдение принципа единства темы или требования ясности вопроса, задаваемого народу.

271. Как и остальное конституционное право, институт референдума сочетает, таким образом, многообразие с необходимым соблюдением принципов европейского конституционного наследия.

III. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ



ПОЛОЖЕНИЕ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ПОД РЕДАКЦИЕЙ ОБСЕ/БДИЧ И ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании

(Венеция, 15-16 октября 2010 года)

CDL-AD(2010)024

I. Предисловие

1. Политические партии являются обязательным инструментом осуществления представительной демократии, с помощью которого граждане участвуют в процессе управления обществом. Уже давно установлены роль и значение партий, в то время как их особое правовое регулирование представляется явлением относительно недавним. Хотя многие государства с партийной системой правления ныне закрепили роль политических партий в конституции или же других законодательных актах, упоминания о первых примерах законотворчества, напрямую направленного на введение правового регулирования партийной деятельности, отсутствуют вплоть до 1940 года. Даже при сегодняшней развитости системы правового регулирования деятельности политических партий, степень такового регулирования значительно различается в зависимости от каждого конкретно взятого государства, от его правовых традиций и конституционного строя. В результате получается, что политические партии подвержены правовому регулированию в различной мере. Историческое развитие каждой из стран и неповторимость её культурной среды естественным образом делают невозможным разработку всеобъемлющего, единого свода законодательных актов правового регулирования деятельности политических партий. Тем не менее, основные положения, на которых зиждется демократическое общество, а также признание необходимости соблюдения прав человека позволяют сформулировать ряд общих принципов, применимых в данной области к любой правовой системе. Именно эти принципы и рассматриваются в нижеизложенных рекомендациях.

II. Введение

2. Настоящее *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий* с сопровождающими его «Пояснительными записками» были

подготовлены группой экспертов в области деятельности политических партий Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) после консультаций с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы. В данном документе учтены замечания, сделанные членами Венецианской комиссии после ознакомления с его проектом[501].

3. Нижеизложенное *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий* представляет собой обзор проблем, касающихся разработки и принятия законодательных актов, регламентирующих деятельность политических партий в демократических обществах. Для полного понимания и глубокой разработки основных рассматриваемых вопросов настоящую работу следует читать, обращаясь одновременно к «Пояснительным запискам», составляющим её неотъемлемую часть.

4. Правовое регулирование деятельности политических партий является сложной темой, требующей рассмотрения широкого круга проблем. Политические партии нуждаются в защите, так как именно через них целостно выражается личное право каждого на свободу объединения. Тем не менее, принимая во внимание уникальную и жизненно важную роль политических партий в избирательном процессе и демократическом управлении обществом, считается общепринятым тот факт, что государства регулируют их деятельность постольку, поскольку это необходимо для обеспечения эффективного, представительного и справедливого демократического управления. Подход к такому регулированию в значительной степени разнится в регионе ОБСЕ и также в странах, входящих в состав Венецианской комиссии. Здесь можно обнаружить самые различные ситуации: от недостатка каких бы то ни было особых законодательных норм, регламентирующих политические партии (деятельность таких организаций там регулируется лишь только общими законодательными положениями об объединениях граждан) и вплоть до внесения отдельных положений о деятельности партийных организаций в свод различных законодательных актов (включая специфические законы о политических партиях, конституции, законодательство об общих выборах, а также законодательные положения, касающиеся таких вопросов, как финансирование СМИ и избирательных компаний). Осознавая эти различия, равно как и наличие великого многообразия правовых традиций (связанного, в частности, с ходом развития демократии, конституционного строя и норм закона), авторы *Положения о правовом регулировании деятельности политических партий* и «Пояснительных записок» не намерены предложить какое бы то ни было всеобъемлющее решение или же оказать помощь в разработке единого образцового закона, применимого во всех государствах ОБСЕ. Скорее, *Положение* и сопровождающие их «Записки» имеют своей целью внесение ясности в ряд ключевых вопросов, связанных с законодательством о по-

[501] Один из членов Венецианской комиссии (г. Евгений Танчев из Болгарии) и эксперт Венецианской комиссии (г. Карлос Клоза из Испании) участвовали в круглых столах, проходивших в 2009 – 2010 г.г. в Афинах, Брюсселе и Мюнхене, на которых обсуждалось Положение о правовом регулировании деятельности политических партий.

литических партиях, и привести несколько примеров того, что потенциально может быть взято государствами в качестве передового опыта.

5. *Положение* и «Сопроводительные записки» основываются на международных и региональных документах о защите прав человека, на развивающейся судебной практике государств (в том виде, в котором она выражается, в том числе, в судебных решениях внутригосударственных органов и в обязательствах межправительственных организаций), а также на общих принципах права, признанных международным сообществом. В частности, в *Положении* содержатся ссылки на основополагающие обязательства, принятые государствами в рамках ОБСЕ в области обеспечения демократической формы правления, а также на основные положения документов и заключений Венецианской комиссии по вопросу о политических партиях, в общем, и в конкретно взятых странах, в частности (таковые выражены в форме мнений о национальном законодательстве о политических партиях). В *Положении* ясно излагаются базовые положения о правовом регулировании деятельности политических партий в свете обязательств государств в области соблюдения прав человека. Таким образом, планка требований в этой сфере устанавливается на определённой высоте, которую государственные органы власти должны преодолеть. Однако, *Положение* задумывалось не только как отражение существующих обязательств, но и как документ, иллюстрирующий конкретными примерами накопленный передовой опыт (под таковым подразумеваются меры, успешно доказавшие на практике свою эффективность в целом ряде стран или же явно способствовавшие обеспечению соблюдения основополагающих прав человека при принятии тех или иных положений правового регулирования деятельности политических партий). Таким образом, данная работа выходит за рамки перечисления уже принятых государствами обязательств и содержит краткий обзор конкретных примеров реализации передового опыта в области правового регулирования деятельности политических партий. Для должного понимания *«Основных принципов»* важно уяснить тот факт, что они ни в коей мере не должны рассматриваться, как документ, на который можно ссылаться для оправдания наложения неоправданных ограничений на политические партии. Структурообразующим принципом, на котором строилась данная работа, стало следующее положение, изложенное в статье 7.5 «Копенгагенского Документа» от 1990 года: «Государства – участники обязуются соблюдать право граждан добиваться занятия политических или же государственных постов в личном качестве или же в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Кроме того, данный труд также основывается на ряде более конкретных основополагающих документов о политических партиях, принятых Венецианской комиссией с 1999 по 2010 годы[502]. Прежде всего, это *Положение* предназначено не для заме-

[502] *CDL-INF(2000)001* Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах, принятое Венецианской комиссией на 41-м пленарном заседании (Венеция, 10 – 11 декабря 1999 года). *CDL-INF(2001)008* Положение и доклад о финансировании политических партий, принятые Венецианской комиссией на 46-м пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 года), *CDL-AD(2004)007rev* Положение и пояснительный доклад о правовом регулировании деятельности политических партий: специфические во-

ны собою вышеперечисленных документов, принятых Венецианской комиссией в прошлом, а скорее для их дополнения и расширения. С этой точки зрения, *Положение* следует рассматривать, прежде всего, как документ в защиту прав и свобод политических партий, устанавливающий одновременно минимальное регулирование, необходимое для обеспечения их должного функционирования.

6. Политические партии являются частными объединениями, играющими важнейшую роль как субъекты политического процесса общественной жизни. Необходимость обеспечения должного равновесия между государственным регулированием деятельности партий как субъектов общественной жизни, с одной стороны, и соблюдением основополагающих прав членов партийных организаций как граждан своей страны (в том числе, их права на объединение), с другой, требует наличия мастерски «скроенного» и подогнанного законодательства. В частности, таковое не должно ограничивать свободу объединения граждан. Действительно, изучение опыта, накопленного в зоне ОБСЕ и в государствах – членах Венецианской комиссии, свидетельствует о том, что всеохватывающее правовое регулирование не является обязательным условием обеспечения надлежащего функционирования демократии. В свою очередь, это значит, что нормативная регламентация, сводящая к минимуму правовые формы контроля за деятельностью партий и ясно устанавливающая границы государственной власти, может оказаться наиболее подходящим решением вопроса. Определение соответствующего места государства в правовом регулировании политических партий, предполагает изучение мнения по этому поводу заинтересованных лиц и социальных групп, и такой мониторинг должен быть неотъемлемой составной частью законотворческого процесса. Даже в случае отсутствия необходимости в регулировании деятельности партийных организаций особыми нормами, отличными от общих положений законодательства об объединениях граждан, в идеальном варианте при разработке любого законодательного акта должна признаваться уникальность роли политических партий в демократическом обществе. Предметом настоящего Положения является разработка законодательства, в котором были бы ясно и детально прописаны права, специфически присущие политическим партиям, и средства их особой правовой защиты. Кроме того, в связи с тем, что чаще всего роль политических партий в демократическом обществе ущемляется в ходе практической реализации такого регламентирования и в процессе произвольной выработки норм межпартийного общения, настоящее Положение также задумывалось как руководство

просы, принятые Венецианской комиссией на 58-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 года), *CDL-AD(2006)014* Мнение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из зарубежных источников, принятое Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 года), *CDL-AD(2006)025* Доклад об участии политических партий в выборах, принятый Советом по демократическим выборам на 16-м заседании (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на 67-м пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 года) и *CDL-AD(2009)021* Свод рекомендуемых норм применительно к политическим партиям, принятый Венецианской комиссией на 77-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 года) и Объяснительный доклад, принятый Венецианской комиссией на 78-м пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 года).

для партийных организаций и компетентных избирательных органов в области внедрения законодательства на практике.

7. *Положение о правовом регулировании деятельности политических партий* было рассмотрено подкомиссией по демократическим институтам на заседании 14 октября 2010 г. и принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 года).

8. Само *Положение* излагается в разделе «А» настоящей работы. Раздел «В» содержит «Пояснительные записки» и его значение наиважнейшее для правильного понимания и толкования вышеуказанного *Положения*, так как в этом разделе раскрываются принципы, сформулированные в разделе «А», и даются конкретные примеры осуществления передового опыта. В части I (подразделы 1–4) основного раздела «В» подчёркивается важность свободы объединения в организации, так как она тесно связана с развитием политических партий и их правовым регулированием. Там же излагаются общие принципы такового регулирования, устанавливаются законные основания для введения ограничений и их характер, а также рассматриваются процессуальные вопросы, относящиеся к изучаемой нами области. В части II (подразделы 5 – 7) основное внимание уделяется проблематике внутрипартийной жизни, в том числе вопросам ограничения на принятие физических лиц в члены партии, внутренней демократии и правил внутрипартийного распорядка. В части III (подразделы 8 – 10) разбирается роль партийных организаций в выборах, включая такие вопросы, как условия необходимые для выдвижения своей кандидатуры и доступ к избирательному процессу. В части IV (подразделы 11-14) речь идёт о финансировании политических партий, в то время как в части V (подразделы 15-17) рассматривается система правового регулирования партийных организаций и судебной защиты их прав. В приложении «А» содержатся извлечения из ряда основополагающих международных и региональных юридических документов, в которых сформулированы права, относящиеся к проблематике правового регулирования деятельности политических партий. Приложение «В» включает в себя тематическую подборку случаев из судебной практики Европейского суда по правам человека. В приложении «С» перечисляются базовые источники Совета Европы (Парламентской Ассамблеи и Венецианской комиссии), содержащие рекомендации в отношении должного функционирования политических партий. И наконец, в приложении «D» приводятся перечень показательных «кодексов поведения», близких по тематике рассматриваемому в этой работе вопросу.

III. Определение «Политической партии»

9. В том смысле, в котором данный термин понимается в настоящем *Положении*, политическая партия это «добровольное объединение лиц, одной из задач которых является участие в управлении общественной жизнью, в том числе, путём выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах».

IV. Важное значение политических партий

10. Политические партии представляют собой коллективную организационную платформу для выражения основных прав личности на объединение и на свободу высказывания своего мнения. В таком качестве они признаются Европейским судом по правам человека полноправными субъектами демократического процесса. Более того, партийные организации являются наиболее широко используемым инструментом участия в политической жизни и осуществления связанных с ним прав. Будучи основополагающим элементом политической жизни плюралистического общества, партии играют значительную роль в формировании информированного и социально активного контингента избирателей. В дополнение ко всему вышесказанному, политические партии зачастую выступают в качестве связующего звена, наводящего мосты между исполнительной и законодательной ветвями власти. В таком качестве они могут эффективно способствовать установлению первоочерёдности законодательного процесса в рамках той или иной системы управления.

V. Основные права, предоставленные политическим партиям

11. Свобода объединения является краеугольным правом, которым руководствуются политические партии в своей деятельности. Целым комплексом общепризнанных международных, европейских и других региональных договоров за всеми лицами закрепляется право на беспрепятственное пользование свободой объединения, в том числе, с целью создания политических организаций. Европейский суд по правам человека также признал наличие внутренней связи между свободой объединения в организации и взаимозависящими друг от друга правами на свободу выражения своего мнения и свободу собраний. Даже если в соответствующих международных, европейских и других региональных договорах эти права концептуально истолковываются как относящиеся к отдельным частным лицам, именно свободное осуществление права на объединение само по себе позволяет распространить эти формы правовой защиты на партии, выступающие в качестве представительных органов защищаемых частных лиц. На этом основании группе лиц, сделавшей свой выбор в пользу объединения в политическую партию, должна быть также предоставлена полная правовая защита, обеспечиваемая данными взаимосвязанными правами. Права на свободу объединения, на свободу выражения своего мнения и свободу собраний могут ограничиваться лишь в тех случаях, когда это оказывается необходимым в демократическом обществе. Ряд полезных и необременительных советов по поводу того, как защитить эти основные права, можно обнаружить в рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы, а также в Положении и заключении, принятых Венецианской комиссией.[503]

[503] См. приложение С к настоящему документу.

VI. Раздел «А»: Основные принципы правового регулирования деятельности политических партий

1. Принципы

12. Нижеизложенные принципы могут служить полным руководством для анализа законодательства о политических партиях. Тем не менее, для глубокого понимания *Положения* эти принципы следует изучать одновременно с «Объяснительными записками». Кроме того, для цельности их восприятия с ними следует ознакомиться полностью – в начала до конца, осознавая, что применение одного из этих принципов не должно исключать другие.

13. Этими принципами признаётся важность роли, которую политические партии играют в демократическом обществе. Европейским судом по правам человека было отмечено, что политические партии являются наиважнейшей формой объединения людей для обеспечения должного функционирования демократического общества.[504] Европейский суд в частности указал: «Сама природа роли политических партий такова, что – будучи единственными организациями, способными прийти к власти – они также могут повлиять на весь государственный строй в своих странах. Способность предложить избирателям комплексную модель общественного развития и претворить её в жизнь после прихода к власти является отличительной особенностью политических партий по сравнению с другими организациями, действующими на политической арене».”[505] Европейский суд описывает политические партии как объединения, играющие «наиважнейшую роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии».”[506]

а) Принцип 1. Право частных лиц на объединение в организации

14. Право частных лиц на объединение и создание политических партий должно быть, в максимальной степени, ограждено от всякого рода препятствования осуществлению такового права. Действительно, ограничения на свободу объединения существуют, но их толкование должно быть точным и определённым, и лишь только убедительные и безусловные причины могут оправдать введение ограничительных мер на свободу объединения в организации. Кроме того, ограничения в этой области должны быть прописаны законодательно, представляться необходимыми и соразмерными в демократическом обществе. Вступление в ряды политических партий должно происходить на добровольной основе. Ни одно лицо не может быть принуждению ко вступлению в ту или иную организацию или же к членству в ней против своей воли.[507] Широкая защита, предостав-

[504] См. пункты 87-89 Постановления ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (40/1993/435/514) (Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 года).

[505] См. пункты 87-89 Постановления ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (40/1993/435/514) (Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 года).

[506] См. пункты 87-89 Постановления ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (40/1993/435/514) (Европейский суд по правам человека, 13 февраля 2003 года).

[507] См. статью 20 Всеобщей декларации прав человека.

ляемая праву частных лиц на объединение в организации, требует того, чтобы также и политические партии были ограждены от ненужного препятствования осуществлению этого права.

b) Принцип 2. Обязанность государства защищать право частных лиц на объединение

15. Государство обязано законодательно обеспечить наличие соответствующих механизмов и инструментов, позволяющих частным лицам на практике свободно осуществлять своё право на объединение в организации и, в частности, на создание политических партий совместно в другими лицами. Более того, на государство ложится ответственность за принятие законодательства, запрещающего любое постороннее препятствование осуществлению вышеуказанного права со стороны неправительственных субъектов. С другой стороны, и само государство должно воздерживаться от такого рода препятствования.[508] В случае нарушения права на свободу объединения государство несёт ответственность за выплату соответствующего возмещения и прекращение нарушения.[509]Как указывалось выше, ограничения на свободу объединения могут накладываться только в том случае, если они предусмотрены законом и если они необходимы в демократическом обществе.[510] На любое препятствование осуществлению права на объединение и ограничение такового права распространяется действие принципа соразмерности, который рассматривается ниже.

c) Принцип 3. Законность

16. Любые ограничения, накладываемые на право частных лиц свободно объединяться в организации и высказывать своё мнение, должны иметь формальным основанием государственную конституцию или же правовые акты, принятые законодательной властью парламентского уровня. Такого рода ограничения не могут быть результатом тенденциозной и предвзятой политической деятельности – напротив, они должны преследовать законные цели, достижение которых необходимо для развития демократического общества. Следовательно, внесение частых изменений в законодательство о политических партиях может скорее рассматриваться как результат политической возни, а не желания удовлетворить насущные потребности общества. Кроме того, во внутригосударственных конституциях и правовых актах, принятых законодательной властью парламентского уровня, следует соблюдать право на объединение в том виде, в котором оно изложено в соответствующих международных и региональных документах. Законодательные акты о политических партиях должны ясно определять, какая деятельность рассматривается, как незаконная и какие санкции могут быть наложены в случае нарушения таковых актов. Законодательство о политических партиях следует принимать гласно, после проведения соответствующего обсуждения; далее, оно должно быть представлено для широкого общественного обозрения с

[508] См. Замечание общего порядка № 31, ст. 8; Замечание общего порядка № 28, ст. 31, Комитета по правам человека ООН

[509] См. Замечание общего порядка № 31, ст.ст. 15 и 16 Комитета по правам человека ООН.

[510] См. ст. 22, пункт 2, Международного пакта о гражданских и политических правах

тем, чтобы позволить отдельным лицам и политическим партиям ознакомиться со своими правами и с ограничениями на них.

d) Принцип 4. Соразмерность

17. Любые ограничения, накладываемые на права политических партий, должны быть по существу своему соразмерны конкретной преследуемой цели и действенны именно для её достижения. В частности, когда речь идёт о применении принципа соразмерности к политическим партиям (принимая во внимание их основополагающую роль в демократическом процессе), то здесь следует всё очень тщательно взвесить и запретительные меры принимать весьма аккуратно. Как указывалось выше, наложены могут быть лишь только те ограничения, которые необходимы в демократическом обществе и предусмотрены законом. Если накладываемые ограничения не соответствуют этим критериям, то они не могут на законных основаниях рассматриваться, как соразмерные содеянному правонарушению. Роспуск действующих политических партий или же запрет на создание новой политической партии являются крайними санкциями, имеющимися в распоряжении у государства. К этим мерам не следует прибегать никогда за исключением тех случаев, когда они являются соразмерными и необходимыми в демократическом обществе.

e) Принцип 5. Принцип недискриминации

18. Государственное правовое регулирование деятельности политических партий не может устанавливать в отношении к отдельным лицам или же группам лиц какого бы то ни было дискриминационного различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.[511] Право каждого на свободу объединения не следует толковать расширительно, как требующее от политических партий принятия в свои ряды членов, не разделяющих их основных убеждений и ценностей. Тем не менее, можно лишь только приветствовать добровольное наложение политическими партиями на себя обязательства по соблюдению принципа недискриминации.

f) Принцип 6. Принцип справедливого и равноправного обращения

19. Все лица и группы лиц, стремящиеся создать политические партии, должны иметь возможность сделать это на основе равенства перед законом.[512] Никакое лицо или же группа лиц, желающих объединиться в рамках политической партии, не должны в своих попытках ставиться государством в более выгодное или невыгодное положение, а правовое регулирование политических партий следует осуществлять единообразно. С целью устранения исторически сложившегося не-

[511] См., например, ст.ст. 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; а также статью 14 (толкующуюся в свете Протокола № 12 ЕКПЧ) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

[512] См. ст. 7.6 «Копенгагенского документа», где сказано следующее : «Государства-участники обязуются соблюдать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые правовые гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

равенства могут быть приняты меры, направленные на обеспечение равенства возможностей женщин и меньшинств. Также следует предусмотреть принятие специальных временных мер с тем, чтобы гарантировать фактическое равенство женщин, этнических и расовых меньшинств, а также других групп, подвергавшихся в прошлом дискриминации, таким образом, чтобы сами эти меры в свою очередь не рассматривались как дискриминационные.[513]

g) Принцип 7. Политический плюрализм

20. Целью законодательства о политических партиях должно быть создание благоприятных условий для политического плюрализма. Восприимчивость и открытость граждан к широкому набору политических взглядов, выражающихся, например, в политических платформах партий, общепризнанно рассматривается как важнейшая составная часть устойчивого демократического общества. Как указывается в статье 3 «Копенгагенского документа» и в других обязательствах, взятых на себя государствами в рамках ОБСЕ, плюрализм необходим для предоставления частным лицам реального выбора при решении, к какому политическому движению присоединиться и за какую партию голосовать.[514] Любой документ, регламентирующий деятельность политических партий, должен быть тщательно проверен на наличие в нём положений, которые могли бы посягать на принцип политического плюрализма.

h) Принцип 8. Должное применение на практике законодательства о политических партиях

21. Практическая реализация законодательства о политических партиях должна осуществляться органами, чья беспристрастность гарантировалась бы юридически и фактически. Законом следует чётко определить полномочия контрольно-надзорных органов и пределы их полномочий. Необходимо законодательно обеспечить беспристрастное и объективное применения законов о партиях такими органами. Другой характерной особенностью должного применения на практике законодательства о партиях является быстрота реагирования. Решения, затрагивающие права политических партий, должны приниматься быстро, особенно в тех случаях, когда эти они связаны с такими значительными событиями как, например, выборы.

i) Принцип 9. Право на эффективную судебную защиту партий

22. Политические партии должны иметь в своем распоряжении эффективные средства судебной защиты[515] от всех решений, затрагивающих их основные пра-

---

[513] См. ст. 4.1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ; статья 2.2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации ; и статью 4.2. Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств — конвенция Совета Европы, подписанная 1 февраля 1995 г.

[514] См. ст. 18 документа Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Москва, 1991 год), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе : «Государства – участники в частности подтверждают, что демократия является неотъемлемой составной частью правового государства и подчеркивают важность политического плюрализма».

[515] См. статью 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенции о защите прав человека); статью 2.3 Международного пакта о гражданских и политических правах; и статью 8 Всеобщая декларация прав человека.

ва : на объединение, на свободное высказывание своего мнения, на свободу политических убеждений и собраний. Хотя эти права и предоставляются частным лицам, но пользоваться ими можно как правило в коллективном порядке. Это предполагает наличие возможности подать в суд заявление в связи с нарушением вышеперчисленных прав не только от имени отдельных лиц, но и от имени всей партии в целом. В целях обеспечения реализации этих свобод политические партии должны также пользоваться всей полнотой защиты, предоставляемой правом на справедливое и беспристрастное судебное разбирательство. Кроме того, партии должны иметь возможность получить реальное должное возмещение понесённых убытков в том случае, если факт нарушения будет доказан. Рассматриваемый нами принцип предполагает, что некоторые судебные иски должны удовлетворяться в наикратчайшие сроки. Несвоевременная судебная защита не может рассматриваться как эффективная.

j) Принцип 10: Подотчётность

23. Политическим партиям – в связи с их регистрацией в таком качестве – могут быть законодательно предоставлены некоторые преимущества по сравнению с другими общественными объединениями. В особенности это верно, когда речь идёт о финансировании политической деятельности и доступе к ресурсам СМИ во время избирательных кампаний. В возмещение этих преимуществ, которых нет у других общественных объединений, следует обязать политические партии взять на себя ряд обязательств, в связи с приобретённым ими юридическим статусом. Это может быть требование предоставления отчётности о своей деятельности или же прозрачности финансовых соглашений. В законодательстве должны быть детально прописаны соответствующие права и обязанности, вытекающие из предоставления юридического статуса политической партии.

VII. Раздел «B»: Пояснительные записки

Введение

24. Настоящие «Пояснительные записки» принципиально важны для углублённого понимания *Положения*, и поэтому читать их необходимо одновременно с основными принципами правового регулирования деятельности политических партий. В этих записках не только развивается и толкуется их смысл и основные заложенные в них идеи, но также даются примеры претворения в жизнь передового опыта в области обеспечения должной практической реализации законодательства о политических партиях и правового регулирования их деятельности.

25. В части I (подразделы 1–4) основного раздела «B» подчёркивается важность свободы объединения в организации, так как она тесно связана с развитием политических партий и их правовым регулированием. Там же излагаются общие принципы такового регулирования, устанавливаются законные основания для введения ограничений и их характер, а также рассматриваются процессуальные вопросы, относящиеся к изучаемой нами области. В части II (подразделы 5–7) ос-

новное внимание уделяется проблематике внутрипартийной жизни, в том числе вопросам ограничения на принятие физических лиц в члены партии, внутренней демократии и партийных должностей. В части III (подразделы 8 – 10) разбирается роль партийных организаций в выборах, включая такие вопросы, как условия необходимые для выдвижения своей кандидатуры и доступ к избирательному процессу. В части IV (подразделы 11-14) речь идёт о финансировании политических партий, в то время как в части V (подразделы 15 -17) рассматривается система правового регулирования партийных организаций и судебной защиты их прав. В приложении «A» содержится свод международных и региональных договоров, в которых сформулированы права, относящиеся к проблематике правового регулирования деятельности политических партий. Приложение «B» включает в себя тематическую подборку случаев из судебной практики Европейского суда по правам человека. В приложении «c» перечисляются другие источники Совета Европы (Парламентской Ассамблеи и Венецианской комиссии) по этой теме и касающиеся образцов должного функционирования политических партий. И наконец, в приложении «D» приводятся примеры, извлечённые из показательных «кодексов поведения» политических партий.

VIII. Свобода объединения в политические партии

1. Правовое регулирование политических партий

a) Основное определение политических партий

26. В том смысле, в котором данный термин понимается в настоящем *Положении*, политическая партия это «добровольное объединение лиц, одной из задач которых является выражение политической воли граждан, в частности, путём участия в управлении общественной жизнью и выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах». Это определение партий охватывает объединения всех уровней[516], деятельность которых направлена на выдвижение кандидатов на выборах или же на исполнение властных полномочий в политической сфере через избрание своих членов в государственные органы власти.

27. Хотя правоспособность и положение в обществе политических партий могут различаться в разных государствах, повсюду они имеют права и обязанности вне зависимости от их юридического статуса. Даже если деятельность политических партий регламентируется законами отличными от общих положений законодательства об объединениях граждан, за партиями как минимум сохраняются основные права, предоставляемые последним.

b) Правовые рамки

28. Нормы правового регулирования деятельности политических партий в значительной степени отличаются друг от друга в зависимости от каждого кон-

[516] Это определение применимо к партиям на национальном, региональном и местном уровнях. Также существуют партии на межгосударственном уровне (например, на уровне Европейского Союза). Так как настоящее Положение адресуется национальным законодательным органам власти, партии, действующие на межгосударственном уровне, в нём детально не рассматриваются.

кретно взятого государства, входящего в ОБСЕ или же являющегося членом Венецианской комиссии. Тем не менее, в идеальном варианте, роль и функции политической партии в демократической системе должны быть определены на высшем законодательном уровне государства таким образом, чтобы обеспечивались стабильность и относительное постоянство соответствующих норм. Кроме того, так как конституционные положения по природе своей изложены достаточно общё и остаётся широкое поле для произвольного толкования при их применении на практике, многие государства обзаводятся специальным законодательством о должном регулировании и защите политических партий. Нормы правового регулирования, затрагивающего основные права политических партий, должны вырабатываться в ходе парламентского законотворческого процесса, а не предписываться в виде постановлений административных органов власти.

29. Для того, чтобы считаться истинно демократическим, общество не обязано обзаводиться особым законодательством о политических партиях. Действительно, в докладе Венецианской комиссии Совета Европы о различных методах регулирования деятельности политических партий в государствах-членах ОБСЕ, указывается, что такое законодательство не является необходимым для обеспечения должного функционирования демократического общества, и что оно может оказаться наиболее эффективным там, где область его применения сведена к минимуму.[517] Там же, где такая регламентация принята, она не должна безосновательно стеснять политические партии в их работе и осуществлении своих прав. Напротив, авторы законодательства о партиях должны сосредоточиться на создании для них благоприятных условий для того, чтобы они смогли сыграть свою потенциально решающую роль в жизни демократического общества и обеспечить полноценную правовую защиту их прав. Если нет необходимости в специальном законе о политических партиях, то за ними должны сохраняться как минимум те же основные права, которые предоставлены остальным объединениям, а также право на выдвижение кандидатов и на участие в выборах.

30. Разрабатываемое на национальном уровне законодательство о политических партиях должно соответствовать международным обязательствам и юриспруденции в области защиты прав человека. Государства берут на себя эти обязательства путём их ратификации или же подписания международных договоров.[518]

31. Целая совокупность хорошо известных международных и региональных юридических документов составляет оценочную основу, позволяющую опреде-

[517] *Запрещение политических партий и аналогичные меры*, доклад, принятый Венецианской комиссией на 35-м Пленарном заседании (Венеция, 12-13 июня 1998 года) ; и CDL-AD(2009)006 – Заключение о конституционных и законодательных положениях о запрете политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией на 78-м Пленарном заседании (Венеция, 13 – 14 марта 2009 года).

[518] Как в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 2-2), так и в «Копенгагенском документе» (параграф 5.7) содержатся требования к государствам о необходимости включения в национальные законодательства положений об обеспечении защиты прав человека, которые должны быть отражены в них должным образом. В частности, в параграфе 5.7 указывается, что «права человека и основные свободы должны гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву».

лить, насколько государство справляется со своими обязанностями по обеспечению деятельности политических партий. В этой области двумя основными обязательными к исполнению юридическими документами, применимыми к государствам, являются Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин существенна в понимании государственных норм права в деле обеспечения равенства между мужчинами и женщинами применительно к политическим партиям. Вдобавок, права и средства правовой защиты, изложенные в вышеперечисленных, обязательных к исполнению, юридических документах воспроизводятся в международном обычном праве через Всеобщую декларацию прав человека. Дополнительно следует привести ряд других политических обязательств, взятых на себя государствами-членами ОБСЕ, так как они необходимы для более глубокого понимания рассматриваемого предмета. Сюда входит, в частности, так называемый «Копенгагенский документ», принятый на Копенгагенском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ.[519] Кроме того, Совет Европы – через Комитет министров, Парламентскую ассамблею, Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианскую комиссию) и через другие свои органы[520] – также опубликовал некоторые базовые документы, позволяющие глубже понять передовой опыт в области законотворчества о политических партиях. Недавними пополнениями в этом ряду стали Конвенция ООН по борьбе с коррупцией и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Советом Европы в 1999 году[521].

32. Тематические выдержки из вышеуказанных текстов, а также ряд других международных и региональных документов, к которым можно было бы обратиться при обсуждении роли и функций политических партий в демократическом обществе, фигурируют в приложении «А» к настоящему документу. Кроме того, в приложении «В» содержатся в качестве пояснительного наглядного материала выдержки из решений, вынесенных по данной тематике Европейским судом по правам человека, в то время как в приложении «С» помещён список вышеупомянутых документов Совета Европы.

---

[519] Ряд других договоров и деклараций о правах человека также имеет существенное значение в деле обеспечения равенства между мужчиной и женщиной в партийной области. См., например, Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также Пекинские Декларацию и Программу действий.

[520] Сюда также можно отнести Группу государств против коррупции (ГРЕКО – GRECO) Совета Европы. Свой третий оценочный «раунд», начавшийся в 2007 году, ГРЕКО посвятила, в частности, отслеживанию того, как на практике реализуются нормы гласности и прозрачности, как обеспечивается контроль и выносятся санкции, содержащиеся в Рекомендации *Rec(2003)4 об общих правилах борьбы с коррупцией в финансировании политических партий и избирательных кампаний*. В докладах, представленных каждой из стран на сайте ГРЕКО (www.coe.int/greco), содержатся рекомендации по улучшению ситуации. Эти доклады являются ценным источником информации о накопленном в данной области передовом опыте и общих недостатках. Частичный общий обзор доступен а работе Ив-Мари Дубле (Франция) «Финансирование политической деятельности: ГРЕКО – 22 первых оценки» (“Political Financing: GRECO’s first 22 evaluations”). Доклады и информационные выкладки о положении дел во всех 47 государствах – членах Совета Европы и США будут доступны по окончанию третьего оценочного «раунда» (предположительно к концу 2011 года).

[521] Она была подписана в г. Страсбурге 27 января 1999 г. и вступила в силу 1-го декабря 2009 г., (ETS N° 173).

2. Права политических партий и их правовой статус

33. Права на свободу объединения, на свободное высказывание своего мнения и на свободу убеждений имеют основополагающее значение для должного функционирования демократического общества. Будучи коллективным рупором выражения политической воли граждан, партийные организации должны иметь возможность полноценно пользоваться этими правами.

34. Право политических партий на свободу объединения должно быть защищено конституционно или законодательно. Такие защитительные нормы должны содержать одновременно изложение самого права и утверждение обязательности его охраны как основного предварительного условия должного функционирования демократического общества.

35. На политические партии право на свободу объединения было однозначно распространено Европейским судом по правам человека[522]. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (воспроизводящаяся в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах) отстаивает право на объединение в политические партии как составную часть более широкой свободы собраний и объединений, требующей чтобы «каждый» имел «право на свободу… собраний» без каких бы то ни было «ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе…».

36. Кроме того, судебная практика Европейского суда по правам человека свидетельствует о наличии связи между свободой объединения, свободой высказывать своё мнение и свободой убеждений. Этот вывод вытекает из ряда его постановлений (см. в частности постановления по делам: «*Рефах Партизи [Партия процветания] и др. против Турции»* и *«Объединённая коммунистическая партия и др. против Турции»*), в которых заявляется:

> « *[…] защита убеждений и свободы выражать их, в том смысле, в котором она понимается в статье 10 Конвенции, является одной из целей свободы собраний и объединений, закреплённой в статье 11. Это тем более верно применительно к политическим партиям, принимая во внимание их наиважнейшую роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии*

37. Свобода выражения своего мнения и свобода убеждений в том виде (в котором они закреплены в статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах) частично зависят от свободы объединения. В таком качестве свобода объединения также нуждается в гарантированном правовом обеспечении как инструмент, позволяющий всем гражданам полноценно пользоваться правами на свободу убеждений и выражения своего мнения вне зависимости от того, осуществляются ли эти права в личном или же коллективном порядке.

38. Одной из функций политических партий является выдвижение кандидатов на выборах. Соответственно, необходимо законодательно защитить права из-

[522] Постановление ЕСПЧ по делу *Объединённая коммунистическая партия и др. против Турции* (133/1996/752/951).

бирать и быть избранным, предусмотренные международными и региональными юридическими документами.

39. В рамках действующего законодательства следует ясно определить правовой статус политических партий, Кроме того, предоставляемый им статус должен отличаться уникальностью по сравнению с другими формами объединения частных лиц.

40. Партиям следует предоставить такое правовое положение, которое позволяло бы им обращаться с иском в суд в случае предполагаемого нарушения их законодательно защищенных прав, на каком бы уровне не имело место это нарушение. Например, в случае нарушения прав местного отделения той или иной партии, ему может быть разрешено центральными органами партии национального уровня подать иск от имени всей партии в целом.

41. Действуя в качестве физических лиц, наделённых всей полнотой прав и обязанностей таковых, члены партийных организаций должны иметь возможность обращаться в суд в порядке гражданского судопроизводства в связи со злоупотреблением партией взаимных договорных обязательств (при их наличии), но лишь только предварительно исчерпав все возможности внутрипартийного урегулирования спора. Подача судебного иска должна рассматриваться как дополнение к созданию особого партийного органа по разрешению внутрипартийных конфликтов. При этом не следует забывать, что, хотя партийные организации и являются объединениями частных физических лиц, имеющих право на судебный иск, но — принимая во внимание важность роли партий в общественной жизни — урегулирование в судебном порядке внутрипартийных противоречий не должно препятствовать свободной деятельности партий в области принятия решений или же проведения их политики.

3. Важность роли политических партий – уникальных общественных организаций

42. Партии возникли как основной инструмент участия частных лиц в общественной жизни и способ выражения их протеста. В таком качестве они были признаны Европейским судом по правам человека как жизненно важные для функционирования демократии.[523] Парламентской ассамблеей Совета Европы также указывается, что политические партии представляют собой « ключевой элемент конкуренции на выборах и основное связующее звено между каждой отдельно взятой личностью и государством», вовлекающее «отдельные личности и группы лиц в политический процесс …».[524] Как отмечается в параграфе 3 «Копенгагенского документа», политический плюрализм, основывающийся на принципе соревновательности и наличии оппозиционных партий, играет решающую роль для должного функционирования демократии.

---

[523] Постановление ЕСПЧ по делу *Объединённая коммунистическая партия и др. против Турции* (133/1996/752/951) (Европейский суд по правам человека, 30 января 1998 года).

[524] Резолюция 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы: «Ограничения на деятельность политических партий в государствах – членах Совета Европы».

4. Общие принципы

a) Презумпция в пользу права на создание политических партий и защиты их от роспуска

43. Осуществление таких базовых и основополагающих прав, как право на свободу объединения и связанного с ним права выражать свое мнение, по мере возможности, не должно подлежать регулированию. Соответственно, любая законом явным образом не запрещённая деятельность, связанная со вступлением в партийные ряды или же с образованием политических партий, должна рассматриваться как дозволенная. Не следует законодательно запрещать той или иной политической партии высказываться за внесение изменений в конституционный строй государства.[525] В том виде, в котором оно гарантируется в статье 7.6 «Копенгагенского документа», право создавать политичесике партии и участвовать в их деятельности должно быть доступно всем лицами без каких бы то ни было предварительных условий и неоправданной регламентации. Государствам следует принять и практически реализовать законодательство, соблюдающее принцип общей презумпции в пользу права граждан на создание политических партий, на участие в их деятельности и на защиту партий от роспуска. В государствах, где принято решение не вводить специфических законов о политических партиях, соответствующую правовую защиту их вышеперечисленных прав следует обеспечить общими положениями законодательства об объединениях граждан.

44. Партии являются обязательными субьектами политической жизни и выразителями политической мысли. Поэтому их создание и деятельность не следует ограничивать, а их роспуск – разрешать, за исключением крайних случаев, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе. При рассмотрении возможности введения таких ограничений национальные суды и органы власти должны давать им узкое толкование, государству же следует принимать соответствующие меры, гарантирующие возможность пользоваться вышеуказанными правами на практике.

b) Обязанность государства защищать свободу объединения в политические партии

45. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (и статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах) накладывают на государства – члены ОБСЕ обязательство защищать право отдельных лиц на свободное создание политических партий и на вступление в них. Право создавать

[525] В параграфе 41-м Постановления ЕСПЧ по делу Социалистическая партия и др. против Турции от 1998 года указывается, что *« [...] несмотря на свою самостоятельную роль и специфичность сферы применения, статья 11 должна также рассматриваться в свете статьи 10. Защита убеждений и свободы их выражения является одной из целей, преследуемых при осуществлении свободы собраний и объединений, закреплённой в статье 11. Это положение тем более применимо к политическим партиям, принимая во внимание их наиважнейшую роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии».* Из обязательного признания за политическими партиями свободы выражения мнения можно недвусмысленно вывести их право на столь же свободное изложение избирателям своих убеждений касательно, в частности, необходимости внесения изменений в Конституцию.

политические организации также отдельно предусмотрено в параграфе 7.6 «Копенгагенского документа».[526]

46. Обязанность государства защищать свободу объединения политических партий распространяется и на те случаи, когда та или иная партия берёт на вооружение не пользующиеся популярностью идеи. Более того, параграф 7.6 «Копенгагенского документа» обязывает государства обеспечить всем партиям, в том числе и тем из них, которые отстаивают непопулярные идеи, возможность соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом. Соответственно, государства не могут отказать таким партиям в возможности противоборствовать с другими партиями на выборах или же воспользоваться финансированием, предусмотренным законом.[527]

c) Обязательство соблюдать принцип отказа от насилия

47. Действуя в рамках демократической системы, партии должны отвергнуть использование насилия в качестве орудия политической борьбы. Им не следует проповедовать насилие или же прибегать к нему, содержать свои вооруженные отряды или же использовать разжигающие ненависть выступления в качестве орудия политической борьбы. Партиям не следует пытаться нарушать ход собраний, организуемых партиями – соперниками, или же препятствовать осуществлению права на свободу слова теми, кто не разделяет их убеждений. Партии, берущие на себя обязательство соблюдать принцип отказа от насилия в политике, вправе ожидать того же от других, а от государственных органов власти – защиты в случае несоблюдения такового обязательства. Кроме того, партии вправе надеяться на то, что их сторонники будут иметь возможность свободно собираться, доносить взгляды партии до общественного мнения ненасильственными методами и что этим взглядам не будет отказано в должном освещении в средствах массовой информации и, прежде всего, в СМИ, контролируемыми государством. Со своей стороны, государственные органы власти должны обеспечить соответствующую защиту кандидатов на выборах и сторонников политических партий от актов насилия.

48. Свобода объединения должна быть защищена даже тогда, когда речь идёт об отношениях между отдельными лицами и объединениями. В демократическом обществе право на организацию контр-демонстрации не может толковаться расширительно, как препятствование осуществлению права на свободу объеди-

[526] Все государства – члены ОБСЕ взяли на себя обящательство соблюдать принципы, изложенные в «Копенгагенском документе» и/или в Европейской конвенции о защите прав человека, пройдя через процедуру подписания и / или ратификации. Ратификация Европейской конвенции о защите прав человека накладывает на государство юридическое обязательство соблюдать положения этого договора, в то время как «Копенгагенский документ» представляет из себя обязательное к исполнение политическое обязательство, взятое на себя государствами – подписантами.

[527] В параграфе 7.6 «Копенгагенского документа» указывается: *«Государства-участники обязуются соблюдать* право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти*».*

нения.[528] Как указывается в ст. 37 Постановления Европейского суда по правам человека по делу *Уранио Токсо и др. против Греции*:

«На государственные ограны власти возлагается обязанность гарантировать должное функционирование тех или иных объединений или политических партий даже тогда, когда таковые досаждают и оскорбляют лица, враждебно настроенные к идеям или законным требованиям, которые они пытаются пропагандировать. Их члены должны иметь возможность проводить собрания, не опасаясь подвергнуться физическому насилию со стороны своих противников. Подобные опасения рискуют удержать путём устрашения другие объединения или политические партии от открытого выражения своего мнения по наиболее трепещущим проблемам, волнующим общество».

d) Законность

49. Любое ограничение свободы объединения должно соответствовать требованиям международных юридических документов, принятых в данной области, и основываться на конституционных или же законодательных положениях, а не на подзаконных актах. Такого рода ограничения необходимо излагать ясным и лёгким для восприятия языком; они должны также подлежать единообразному применению с тем, чтобы все лица и партии были способны понять последствия, вытекающие из их нарушения. Кроме того, налагаемые ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе. Во всех случаях, когда специфические ограничения не предусмотрены, следует обеспечить полную правовую защиту. Во избежание неоправданного наложения ограничений тексты соответствующих законодательных актов не должны страдать ни излишней детализацией, ни расплывчатостью формулировок.

e) Соразмерность

50. Любые ограничения, относящиеся к политическим партиям и ограничивающие их право на свободу объединения, следует разрабатывать таким образом, чтобы их введением достигалась конкретная и определённая цель, преследуемая государственными органами власти. Кроме того, эта цель должна быть объективно реальной и необходимой в демократическом обществе. И именно на государство ложится бремя по установлению ограничений, соответствующих интересам всего общества в целом, обеспечение которых было бы невозможно без их введения. Правовое регулирование политических партий следует осуществлять умеренно, с учётом того, что считающиеся приемлемыми ограничения права политических партий на свободу объединения всегда подвергались узкому толкованию Европейским судом по правам человека.

51. Любое ограничение на создание политических партий или же любое регулирование их деятельности должны по существу своему быть соразмерными. К роспуску или же отказу в регистрации следует прибегать только лишь в том слу-

[528] См. Постановление ЕСПЧ Вильсон, Национальный союз журналистов и др. против Соединённого Королевства, заявления n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, параграф 41, CEDH 2002V ; и Постановление ЕСПЧ от 21 июня 1988 года по делу *Plattform* «*Ärzte für das Leben*» против Австрии, серия A n° 139, стр. 12, пар. 32.

чае, если в законодательном арсенале не находится других менее рестриктивных мер регулирования. Будучи наиболее суровой имеющейся в наличии санкцией, роспуск может рассматриваться как соразмерная мера регулирования лишь только при самых тяжких нарушениях. В статье 11 Резолюции 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) указывается, что: «к запрету или же роспуску политической партии следует прибегать лишь как к крайней мере» и «в соответствии с установленным порядком, предоставляющим все необходимые гарантии справедливого судебного разбирательства».

52. В параграфе 24 «Копенгагенского документа» ОБСЕ о принципе соразмерности говорится следующее:

«Государства-участники обязуются обеспечивать такое положение вещей, при котором осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному Пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства – участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав. Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона».

При оценке соразмерности следует руководствоваться следующими факторами:[529]

- *характер права, подлежащего ограничению;*
- *цель предполагаемого ограничения* ;
- *характер и сфера действия предполагаемого ограничения;*
- *связь (соотнесённость) между характером ограничения и преследуемой целью;*
- *возможное наличие менее рестриктивных мер, позволяющих достичь заявленную цель при данных обстоятельствах.*

f) Недискриминация

53. Применительно к созданию и деятельности политических партий, свобода объединения и свобода выражения своего мнения являются личными права-

[529] В постановлении ЕСПЧ по делу *Сюрек против Турции* (n° 1) (заявление № 26682/95) принцип соразмерности объясняется в следующих выражениях**: «**В частности, Суду необходимо определить была ли рассматриваемая им ограничительная мера «соразмерна законной преследуемой цели» и представляются ли основания, приводимые национальными государственными органами власти для оправдания их принятия «относящимися к делу и достаточными». Одновременно Суд должен был убедиться в том, что национальные государственные органы власти применили правовые нормы, соответствующие принципам, закреплённым в статье 10, и что, сверх того, они основывались в своих действиях на приемлемой оценке относящихся к делу фактов». Кроме того, в Постановлении ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (Партия благоденствия) и др. против Турции* (заявления №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98), отмечается следующее: *«Суд по этому поводу считает, что характер и тяжесть вмешательства также следует принимать в расчёт при оценке его соразмерности»*.

ми и должны соблюдаться без какой бы то ни было дискриминации. Принцип, в соответствии с которым в судебных органах основные права человека подлежат применению ко всем лицам без дискриминации, существенно важен в деле обеспечения полноценной правовой защиты таковых прав и возможности неограниченно пользоваться ими. Определение недискриминации содержится в статьях 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и в целом ряде других международных и региональных юридических документах, таких как, например, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.[530] Тем не менее, в частности, статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека определяет дискриминацию как незаконную исключительно с точки зрения пользования одним из прав, гарантируемым конвенцией. В 12-м же протоколе к ней содержится расширительное толкование принципа недискриминации, становящегося таким образом самостоятельным и основополагающим обязательством в данной области:

«Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства».

54. В статье 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совера Европы содержится требование того, чтобы «партии обязались обеспечить любому лицу, принадлежащему к национальному меньшинству, соблюдение прав на свободу мирных собраний и на свободу объединения, а также на свободу выражения своего мнения…». Кроме того, в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам утверждается, что « лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права и, в частности, права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации». (статья 3, пункт 1). Эти юридические документы в полной мере гарантируют право на создание политической партии и на вступление в её ряды всем членам группы, принадлежащей к меньшинству, которое находится под государственной юрисдикцией страны проживания.

55. Целым рядом международных юридических документов женщинам также гарантируется равная защита всех их прав. В статье 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин содержится требование того, чтобы государства – участники «приняли [...] все соответствующие меры [...] для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы

[530] См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о защите прав инвалидов, «Копенгагенский документ» и др.

гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами». Кроме того, в статье 4 вышеуказанной Конвенции ООН ясно утверждается, что принятие государством специальных временных мер, направленных на установлдение фактического равноправия между мужчинами и женщинами «не считается [...] дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов». Рекомендация 2003 (3) Комитета министров Совета Европы также содержит призыв к государствам-членам «поддержать путём принятия всех надлежащих мер программы, направленные поощрение того, чтобы мужчины и женщины были бы сбалансированно представлены в политической жизни, в процессе принятия общественно важных решений, инициируемых женскими организациями или же любыми другими объединениями, работающими на благо равенства полов». Принцип равного участия мужчин и женщин в политической жизни был также подтверждён Комитетом министров Совета Европы в Декларации «Претворим гендерное равенство в жизнь» (CM (2009)68). В ней содержится настойчивое требование к государствам – членам Совета Европы «сделать возможным проведение позитивных мероприятий или же осуществление специальных мер с целью достижения сбалансированного участия и представительства мужчин и женщин в процессе разработки и принятия решений во всех областях, относящихся в частности к состоянию дел на рынке труда и в экономике, а также к сферам политики и общественной жизни». Совсем недавно в Рекомендации 1899 (2010), озаглавленной «Повысить представительство женщин в политике через избирательную систему», Комитет министров Совета Европы побуждал государства – члены увеличить количество женщин в политике путём введения квот.

56. Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах толкуется, как включающая в себя требование о недискриминации по признаку половой ориентации та том основании, что в этой статье используется слово «пол».[531] Кроме того, дискриминация по признаку половой ориентации запрещена Хартией основных прав Европейского Союза (статья 21, пункт 2). В свете всего вышесказанного, государствам должно быть понятно, что половая ориентация также является признаком, на который распространяется принцип недискриминации и вытекающая из него правовая защита.

57. Принцип недескриминации включает в себя запрещение как прямой, так и косвенной дискриминации и требует, чтобы все лица пользовались одинаковой правовой защитой (Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 26). В то время как прямая дискриминация может присутствовать в законах и нормативных документах, недвусмысленно попустительствующих неравенству, косвенная дискриминация может присутствовать в нормативных и законодательных актах, которые – не будучи на первый взгляд дискриминационными – приводят в конце-концов к неравенству в обращении или же в положении.

[531] См. Постановление ЕСПЧ по делу Николас Тунен прортив Австралии, заявление n° 488/1992, док. ООН CCPR/C/50/D/488/1992 (1994) (Комиссия по правам человека ООН, 31 марта 2004), пар. 8.7.

Последняя разновидность дискриминации более злокачественная и опасная, зачастую она тяжелее поддаётся профилактике. Вот почему, когда речь идёт о создании и деятельности политических партий, все решения, относящиеся к области их регулирования, должны обеспечивать равенство в обращении и основываться на одни и техже законах и нормативных документах, применяемых на базе равенства во всех случаях.

58. Применительно к политике равенство может толковаться как понятие абсолютное (абсолютное равенство) или же как пропорциональное (то есть основывающееся на понятии «справедливости», определяемое, например, количеством мест, занимаемых той или иной партией в парламенте). Это второе толкование не следует рассматривать как дискриминационное, покуда обоснования его объективны и разумны.

59. Следует также признать существование такого социального явления как потенциальное кумулятивное воздействие нескольких дискриминационных факторов. Иными словами, то или иное лицо может подвергаться дискриминации сразу по нескольким признакам. Например, женщины из этнических меньшинств зачастую оказываются вдвойне ущемлёнными одновременно в своих политических и социальных правах. Кумулятивное воздействие дискриминации сразу по ряду признаков (скажем, пола, этнического происхождения и возраста) может привести к доселе невиданным и непредсказуемым последствиям, с которыми недостаточно бороться исключительно теми средствами, которые обычно используются для искоренения одной из разновидностей дискриминации. Соответственно, при установлении соответствующих правовых и нормативных рамок следует уделять особое внимание наличию дискриминации сразу по нескольким признакам и возможным профилактическим мерам, которые следует предусмотреть в этой связи.

60. Точно так же государственные органы власти должны относиться и ко всем политическим партиям, то есть на равноправной основе, оставаясь нейтральными по вопросам, относящимся к их созданию, (возможной) регистрации и деятельности. Им следует воздерживаться от принятия любых мер, которые могли бы поставить одни партии в более выгодное положение по сравнению с другими. Каждой политической партии должны быть предоставлены равные возможности для участия в выборах, ограждённых от какой бы то ни было дискриминации или же неравному обращению со стороны властей.

g) Внутренний распорядок партийной жизни

61. Хотя закон к этому и не обязывает, признаётся правилом хорошего тона, когда во внутреннем распорядке партии соблюдаются принципы недискриминации и равенства.[532] Эти принципы могут предполагать принятие практических мер для обеспечения равенства женщин и меньшинств при приёме в партийные ряды, выдвижении кандидатур и участии в партийной деятельности. Даже если юридически они и не обязательны, такие шаги рассматриваются как признаки

[532] Для иллюстрации подобных договоров см. параграф 28.

здорового состояния партии, поскольку исторически женщины и меньшинства часто становились жертвами неравенства как в зоне ОБСЕ, так и во всём мире, а такое положение следует исправлять.

62. Как правило, внутренний распорядок партийной жизни должен быть ограждён от вмешательства государства. Таковой распорядок лучше всего регулируется партийным уставом или же добровольным кодексом поведения, разработанным и принятым самими членами партий.

5. Правовое регулирование деятельности политических партий

а) Законные способы правового регулирования деятельности политических партий

63. Любое ограничение осуществления права политических партий на свободу объединения и выражения своего мнения, накладываемое как на этапе их создания, так и в процессе деятельности, должно согласоваться с соответствующими положениями международных и региональных юридических документов, в том числе таких, как Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о защите прав человека. Перечень законных оснований, на которых свобода объединения может подлежать ограничению, сводится к следующему положению:

> *«Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».* [533]

64. Более того, в своих постановлениях Европейский суд по правам человека последовательно предписывал, что – принимая во внимание важность роли политических партий для функционирования демократии – ограничения на их деятельность следует вводить крайне умеренно и лишь в том случае, когда эта мера оказывается необходимой в демократическом обществе. Вдобавок, учитывая требование соразмерности, следует предъявить доказательства того, что предлагаемое ограничение является наименее рестриктивным способом достижения законной цели в области регулирования партийной деятельности. В некоторых государствах-членах ОБСЕ не выдвигается никаких требований к регистрации политических партий или же к регулированию их деятельности. Тем не менее, принимая во внимание административные нужды, связанные с функционированием демократии, государство может вполне оправданно устанавливать правила (зачастую лишь процессуального характера), регламентирующие порядок регистрации и создания политических партий.

---

[533] См. статью 11, пункт 2, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека или ЕКЗПЧ), принятой 4 ноября 1950 года, вступившей в силу 3 сентября 1953 года, и изменённой в соответствии с положениями Протокола n° 11 (рядом европейских договоров n° 155), который вступил в силу 1-го ноябры 1998, прекратив действие положений Протоколов №№ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 и внеся изменения, в частности, в статьи 25 и 46 de la ЕКЗПЧ.

b) Регистрация политических партий

65. В зоне ОБСЕ есть государства, где регистрации политических партий не требуется. Должное функционирование демократии во многих таких странах свидетельствует, что обязательность регистрации партий не является необходимой для демократического общества.[534] Тем не менее, в постановлениях Европейского суда по правам человека систематически указывается, что само по себе требование регистрации не является нарушением права на свободу объединения. Так как благодаря своему правовому статусу политические партии могут по закону получить некоторые привилегии, которых нет у других объединений, то вполне логично требовать регистрации политических партий органами государственной власти.

66. В то время как регистрация политических партий необходима, требования, выдвигаемые к ней по существу, и сам её порядок должны быть разумными. Если закон требует обязательной регистрации политических партий, то его соответствующие положения должны быть прописаны крайне тщательно для обеспечения достижения законных целей необходимых в демократическом обществе.

67. Проведённое Венецианской комиссией исследование положения в области требований к регистрации партий в странах – членах ОБСЕ служит иллюстрацией вышеперечисленных положений. В нём, в частности, указывается следующее:

> *«В Германии, Греции и Швейцарии никаких норм, регламентирующих регистрацию, не существует… В Дании и Нидерландах политические партии регистрироваться не обязаны, но для того, чтобы участвовать в выборах, им необходимо выполнить некоторые формальности. В Ирландии регистрация партии ей просто позволяет поставить своё название рядом с фамилиями выдвигаемых ею кандидатов, в то время как в Швеции регистрация является средством правовой защиты её эксклюзивного права на использование своего названия.*
>
> *В некоторых государствах, где от политических партий требуется регистрация, таковая представляет собой простую формальность как, например, в Австрии, Испании, Уругвае или Норвегии, где единственным условием регистрации является сбор 5000 подписей. Напротив, в других странах органы государственной власти проверяют, соответствуют ли партии требованиям норм материального права, применяемых к их политической деятельности (так происходит, например, в Чешской Республике, Латвии, Польше, Российской Федерации)»*[535]

68. Основания для отказа в регистрации партии должны быть ясно сформулированы в законе, а критерии принятия решения об отказе – объективными. Если партии отказано в регистрации на основаниях административного характера – скажем, в связи с несоблюдением назначенных сроков – соответствующие требования администрации должны быть разумными и хорошо известны парти-

---

[534] *Запрещение политических партий и аналогичные меры* – Доклад, принятый Венецианской комиссией на 35-м **пленарном заседании** (Венеция, 12 – 13 июня 1998 года).

[535] *CDL-INF(2000)1* – **Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах.**

ям. Необходимо ясно установить сроки и порядок регистрации для уменьшения отрицательных последствий отказа в регистрации по чисто административным причинам. Кроме того, внесение изменений в список существующих требований к регистрации не должно приводить к лишению правового статуса политической партии уже зарегистрировавшиеся партийные организации. Партии, зарегистрировавшиеся в соответствии с требованиями существовавших ранее законодательных актов о регистрации, должны иметь возможность сохранить за собой свой статус политических партий. Следует также предоставить им разумную возможность внести соответствующие дополнения в регистрационные документы.

69. Сроки вынесения решений по заявлениям о регистрации должны быть разумно короткими для обеспечения осуществления личного права на свободу объединения. Вынесение в наикратчайшие сроки решений по заявлениям о регистрации имеет особую важность для молодых партий, пытающихся выдвинуть своих кандидатов на выборах. Излишне растянутые сроки рассмотрения заявлений являются неразумным препятствием на пути партии к регистрации и участию в политическом процессе.

70. Вполне разумно требование, содержащееся в законодательных актах о порядке регистрации политических партий, в соответствии с которым таковые обязаны предоставить государству основные сведения о себе. Так, например, этими положениями может предусматриваться необходимость сообщения постоянного адреса партии и регистрации её полного названия и символики, чтобы избиратели и вообще граждане не спутали её с другими партийными организациями. Соответственно, в некоторых государствах партиям запрещено использовать названия и символику, ассоциирующуюся с национальными или же религиозными институтами. Такого рода требования к порядку регистрации партий разумно. Регламентация партийных названия и символики во избежание путаницы также играет важную роль, так как она позволяет государству предоставить право свободного выбора должным образом проинформированным избирателям.

71. В ряде государств регистрация политических партий даёт последним целый ряд преимуществ. Например, регистрация может быть необходима для получения доступа к бюджетному финансированию и к государственным СМИ, или же для участия в выборах. Регистрация может также требоваться для приобретения партией статуса юридического лица, что в некоторых странах является необходимым условием для открытия банковских счетов и владения недвижимым имуществом. Дополнительным преимуществом регистрации может быть защита названия и символики партии. Преимущества, предоставляемые зарегистрированным партиям, не носят дискриминационного характера, покуда существует равенство шансов в области регистрации объединений как политических партий.

72. Органы власти некоторых государств требуют, чтобы политические партии открыто подавали им на регистрацию свои уставы. Хотя подобное требование само по себе и не является незаконным, государства должны следить за тем, чтобы таковое не использовалось недобросовестно в ущерб той или иной партии

или же в дискриминационных по отношению к ней целях. Например, подобного рода требование не может использоваться для дискриминации при создании партий, отстаивающих не пользующиеся популярностью взгляды. В своём постановлении по делу *Рефах Партизи (Партия благоденствия) и др. против Турции* Европейский суд по правам человека счёл, что защита, предоставляемая статьей 10 ЕКЗПЧ, распространяется «...не только на ‘информацию’ или ‘идеи’, воспринимаемые благосклонно или же рассматриваемые как безобидные и вызывающие всеобщее безразличие, но также и на агрессивные, шокирующие и тревожащие взгляды». Таким образом, заявление о регистрации партии не должно отклоняться на том основании, что в её уставе отстаиваются не пользующиеся популярностью или же агрессивные взгляды.

73. Является законным требование того, чтобы вместе с заявлением о регистрации политические партии предоставляли основные сведения о своей организационной структуре. Это необходимо для выявления партийных работников, ответственных за поддержание связи с органами государственной власти, и для оперативного контроля при проведении ряда мероприятий таких, как например, выборы.

c) Регистрационные сборы

74. Взимание разумных регистрационных сборов за учреждение политической партии является приемлемым требованием. Тем не менее, размеры этих сборов не следует устанавливать таким образом, чтобы они ограничивали образование партий. Например, во многих государствах, где регистрация является простой формальностью и не предоставляет никаких особых привилегий при выделении политической партии средств из государственной казны, взимание регистрационных сборов может оказаться излишним.

75. Размеры взимаемых сборов никогда не должны достигать такого уровня, при котором они оказываются препятствием на пути к регистрации легальных партий. Завышенные регистрационные сборы могут квалифицироваться как дискриминационные в связи с тем, что таким образом ограничивается право граждан, не располагающих необходимыми средствами, на создание объединений и на выдвижение своих кандидатов на выборах, как того требуют соответствующие положения юридических документов о защите прав человека. Как и в случае с другими положениями правового регулирования деятельности политических партий, требование выплаты регистрационных сборов должно беспристрастно применяться ко всем партиям. Государства могут также предусмотреть существование не только монетарных условий регистрации партий. Примером такого подхода выступает сбор минимально необходимого количества подписей, свидетельствующих о наличии определённой народной поддержки. Должны существовать альтернативные не монетарные методы, предполагающие, что при рассмотрении вопроса о регистрации следует отталкиваться в большей степени от минимального уровня поддержки, нежели чем от финансового положения регистрируемого объединения.

d) Минимальный уровень поддержки граждан

76. Во многих государствах – членах ОБСЕ выдвигается требование того, чтобы регистрирующаяся организация представила доказательства наличия минимального уровня поддержки граждан – в виде списка собранных подписей – в качестве предварительного условия её регистрации как политической партии. Этот минимальный уровень разный в зависимости от каждой конкретно взятой страны, но обычно он определяется в процентном отношении к числу её жителей.[536] Хотя ограничения, основанные на минимальной поддержке, выражающейся в виде списка собранных подписей, и являются законными, государство обязано следить за тем, чтобы таковые не оказались излишне обременительными, стесняющими политическую деятельность малых партий или же дискриминационными в отношении партий, выражающих интересы меньшинств. Принимая во внимание разницу в размерах и характере государств зоны ОБСЕ, предпочтительнее, чтобы минимально необходимое число поддерживающих подписантов определялось, по меньшей мере, на местном и региональном уровнях не в виде точно установленного количества подписей, которые абсолютно необходимо собрать, а в виде разумно установленного процентного отношения к общему количеству голосующих граждан в конкретном избирательном округе. В некоторых государствах устанавливается пониженный количественный порог в отношении политических партий, созданных тем или иным парламентарием, исходя из того, что депутатский мандат позволяет предположить наличие определённой поддержки. Доказательством наличия минимально требуемой поддержки граждан, которой пользуется партия, может служить либо количество её активных членов, либо предъявление списка собранных ею подписей. В любом случае, в законодательстве должны быть ясно прописаны способы доказательства наличия таковой поддержки.

77. Там, где необходим сбор подписей для подтверждения минимального требуемого уровня поддержки граждан, партиям должны быть ясно установлены точные сроки сдачи заполненных подписных листов и разумный временной промежуток для сбора подписей, а также предоставлена возможность предъявить в случае необходимости дополнительные списки. Подписные листы могут быть проверены на предмет их достоверности. Но при этом не следует забывать, что такая практика способна привести к злоупотреблениям. Вот почему порядок проведения проверки должен быть досконально регламентирован, равно как и процедура публикации спорных подписных листов вместе с определением того, кто правомочен оспаривать достоверность предъявленных списков подписей. Если проверка представляется необходимой, законом должен быть ясно прописан порядок проведения такой проверки и обеспечено её применение ко всем партиям на основе равноправия и справедливости. В целях упрочения плюрализма и свободы объединения не следует законодательно ограничивать граждан возможностью расписаться в подписном листе в поддержку только одной партии. Таким

[536] Согласно данным Всемирного банка за 2008 год (доклад «Показатели мирового развития»), население Молдовы насчитывает 3 633 369 человек, а Латвии – 2 266 094.

ограничением слишком легко воспользоваться с целью злоупотребления им, что в дальнейшем может привести к дисквалификации партий, честно убеждённых, что они добросовестно выполнили все требования к регистрации.

78. Минимальный уровень поддержки партии гражданами, требующийся для её регистрации, может также быть установлен, отталкиваясь от численного состава партии, а не на основании подписных листов. В случае применении этого критерия тем более важно, чтобы минимальное число членов партии, необходимое по закону для её учреждения, было бы разумным и не чрезмерно завышенным. Проверка списков членов партии с их подписями может оказаться необходимой для подтверждения их точности. Но при этом порядок осуществления проверки должен быть прописан так, чтобы обеспечить её проведение на основе равенства и справедливости.

79. Венецианская комиссия Совета Европы подчеркнула необходимость найти должное равновсие в регламентировании процедуры сбора подписей и их проверки с целью установления достаточного уровня минимальной поддержки регистрирующейся партии гражданами.[537] При этом на одной чаше весов находится необходимость уважительного отношения к личной жизни ей строронников, а на другой – требование к проверке достоверности подписей в поддержку партии.

e) Территориальное распределение подразделений партий

80. В принципе, ограничения на деятельность политических партий, представляющих ограниченную территориально-географическую зону, должны быть изъяты из соответствующего законодательства. Следует указать на дискриминационный характер требований, которые могут стать препятствием на пути регистрации партий, представленных на местном уровне и пользующихся солидной народной поддержкой в тех или иных ограниченных районах страны. Подобные законодательные положения могут оказать неблагоприятное дискриминирующее воздействие на малые партии и на партийные организации, представляющие национальные меньшинства.

81. Требование того, чтобы партии были повсеместно представлены своими региональными отделениями на всей территории государства, также может потенциально стать серьёзным ограничением их участия в политической жизни на региональном и местном уровнях, что несовместимо с правом на свободу объединения. В принципе, законодатель при разработке требований к учреждению политических партий не должен руководствоваться соображения географического и территориального порядка как таковыми. Не следует запрещать партии, основанные на региональном или местном уровне.

f) Регулирование деятельности межгосударственных партий

82. Ограничения на взаимодействие и работу политических партий на межгосударственном уровне неоправданны и должны быть исключены из соответствующих законодательных актов. В «Копенгагенском документе» ясно излагается требование того, чтобы разного рода объединения, включая политические пар-

[537] CDL-AD (2002) 23 rev – Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.

тии, имели возможность свободно общаться друг с другом и сотрудничать с аналогичными объединениями на международном уровне, в том числе – в случае необходимости – путём предоставления финансовой помощи.[538] Такое общение и такого рода открытость в отношениях между партиями на межгосударственном уровне также поддерживается Венецианской комиссией Совета Европы, которая утверждает следующее:

> *«Международное сотрудничество между партиями, разделяющими одинаковые убеждения, является широко распространённой практикой. Деятельность некоторых партий приобрела международный размах через оказание помощи братским партиям развивающихся стран. В прошлом эти методы способствовали, например, усилению демократии в ряде стран Европы. Всякий раз, когда такого рода помощь соответствует требованиям национального законодательства, принципам ЕКПЧ и общеевропейским нормам, она должна приветствоваться как пример, достойный подражания, покуда таковая помощь способствует созданию прочной демократической партийной системы.»*[539]

83. Соответственно, любые законодательные акты, препятствующие свободному взаимодействию международных отделений политических партий, противоречат существующему в этой области передовому опыту и обязательствам в области защиты права на свободу объединения. Следовательно, политическим партиям должна быть предоставлена возможность свободно общаться на национальном и международном уровнях с другими организациями, разделяющими их идеалы.

g) Меры административно-правового регулирования партий, направленные на обеспечение принципа недискриминации

84. Существует возможность путём принятия поощрительных мер законодательно регулировать деятельность политических партий таким образом, чтобы женщины и меньшинства были полноценно представлены в политическом процессе и столь же полноценно участвовали в нём. Например, государство может понизить минимальный уровень требуемой поддержки партии гражданами для партийных организаций национальных меньшинств. Такие шаги не должны рассматриваться как дискриминационные, так как они соответствуют положениям международных и региональных юридических документов, предусматривающих возможность принятия специальных мер для обеспечения фактического равенства и поддержки полноценного участия женщин и представителей меньшинств в общественной жизни.[540]

---

[538] В соответствии с параграфом 10.4 «Копенгагенского документа», государства должны взять на себя обязательство «разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом».

[539] CDL-AD(2009)021 – *Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий и Объяснительный доклад*, принятые Венецианской комиссией на 77-м и 78-м пленарных заседаниях (Венеция, 13 – 14 марта 2009 года).

[540] См. статьи 3 и 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также статью 4(2) Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.

85. В последние годы в ряде стран установлены избирательные квоты по признаку пола («гендерные избирательные квоты»). Ещё более широкое распространение получила практика добровольного введения политическими партиями такого рода квотирования. Например, как отмечается в докладе Венецианской комиссии «О влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике» (CDL-AD(2009)029), десять государств-членов Совета Европы, которые входят также в состав ОБСЕ, законодательно ввели у себя обязательные избирательные квоты на количество мандатов (мест) в национальных парламентах (Бельгия, Босния и Герцеговина, Франция, Армения, бывшая Югославская Республика Македония, Сербия, Португалия, Словения, Испания и Албания). Эти квоты значительно отличаются друг от друга по минимальному требуемому законом процентному соотношению представителей обоих полов среди кандидатов, колеблясь в пределах от 15 до 50 %. Кроме того, некоторые немногочисленные страны законодательно предусмотрели порядок расстановки мужчин и женщин в избирательных списках. Например, в Сербии каждое четвёртое место в списке должно быть закреплено за представителями того пола, которые находятся в нём в меньшинстве; в Боснии-Герцеговине как минимум один кандидат находящегося в меньшинстве пола должен фигурировать на одном из двух первых мест избирательного списка, два кандидата – в первой пятёрке и три – в первой восьмёрке; и наконец, в Бельгии два первых места в избирательном списке не могут быть закреплены за представителями одного пола. Примерно в тридцати государствах – членах Совета Европы одна или сразу несколько политических партий добровольно наложили на себя обязательство такого рода квотирования для обеспечения выдвижения на выборах определённой доли кандидатов женщин.[541]

h) Требования к сохранению регистрации за партией

86. После того, как партия была зарегистрирована и эта регистрация утверждена, требования к сохранению за ней соответствующего правового статуса должны быть минимальными. Тем не менее, требования для того, чтобы продолжать пользоваться рядом преимуществ, предоставляемых государством партиям, таких как государственное финансирование или право выдвигать кандидатов на выборах, могут быть более высокими по сравнению с теми, что предъявляются к просто сохранению статуса зарегистрированной политической партии. В свою очередь, лишение статуса зарегистрированной организации, в противоположность потере государственных выплат в связи с не предоставлением финансовой или же иной требуемой отчётности, должно иметь основанием ограниченный круг тяжких случаев нарушения закона и проводится в соответствии с ясно прописанной процедурой. Наряду с положениями о потере партией своего статуса зарегистрированной организации, в законодательстве

[541] См. также ст. 89 документа CDL-AD (2009) 029 : Доклад о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике, – принятый Советом по демократическим выборам на 28-м заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

должен быть чётко изложен порядок возобновления регистрации и предъявляемые для него требования.

87. В соответствии с передовым опытом, накопленным в данной области, государство должно предоставить политическим партиям возможность вносить в зарегистрированные уставные документы незначительные изменения (касающиеся таких сведений как, скажем, адрес центральной штаб-квартиры партии или же фамилия её официального представителя) в уведомительном порядке, не требующем повторной регистрации.

88. В ряде государств партийная организация, которой не удаётся перешагнуть определённый процентный порог при подсчёте голосов на выборах, теряет свой статус зарегистрированной политической партии. Эта практика далеко не идеальна и её не следует включать в соответствующие законодательные акты. Если изначально та или иная партия выполняет все требования, предъявляемые для регистрации, то она соответственно должна иметь возможность продолжить заниматься партийной работой помимо выборов. По крайней мере, как минимум, необходимо, чтобы партии, не получившие на выборах должной поддержки избирателей, не теряли свой официальный статус, а могли бы продолжить работу в качестве объединений, чья деятельность подпадает под действие общих положений законодательства об объединениях. Такие партии могут вполне обоснованно быть лишены преимуществ, предоставляемых действующим политическим партиям (то есть, гос. субсидий), не теряя при этом своих основных прав (на свободу собраний и объединения), признаваемых за всеми общественными организациями.

6. Запрещение или роспуск политических партий

а) Законность

89. Запрещение или роспуск политической партии является более тяжким вмешательством, нежели чем лишение регистрации (с вытекающей отсюда потерей статуса). Запрещение или роспуск равноценны наложению полного запрета на существование партии. В статье 11 Резолюции 1308 (2002) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы» указывается, что «ограничения или же роспуск политических партий следует рассматривать как исключительные меры, применять которые стоит лишь в тех случаях, когда затрагиваемая ими партия прибегает к насилию или же угрожает общественному спокойствию и демократическому конституционному строю страны». Соответственно, государство должно использовать имеющуюся у него возможность распустить политическую партию или же запретить её создание весьма аккуратно и лишь в крайних случаях. Европейский суд по правам человека счёл столь высокий уровень защиты вполне оправданным, принимая во внимание основополагающее значение политических партий в демократическом процессе.[542] Такого рода гарантии предоставлены партиям в связи с их решающей ролью в жизни демократического общества.

[542] Постановление ЕСПЧ по делу РОбъединённая коммунистическая партия и др. Против Турции (133/1996/752/951), вынесенное 30 января 1998 года.

90. Международными и региональными документами по защите прав человека признаются вескими следующие основания для ограничения свободы объединения: необходимость обеспечения общественных порядка и безопасности, защита здоровья и общественной нравственности,[543] а также государственной безопасности (включая меры по борьбе с терроризмом и экстремизмом)[544], и защита прав и свобод других лиц. В любом случае, такие меры должны быть объективными и необходимыми в демократическом обществе. Тем не менее, запрещение или же роспуск той или иной политической партии являются наиболее суровыми ограничениями, имеющимися в распоряжении у государственных органов власти, и использовать их стоит лишь только в том случае, если все остальные менее рестриктивные меры были сочтены неадекватными применительно к данному случаю.

b) Соразмерность

91. При определении того, насколько оправданны запрещение или же роспуск той или иной партии, следует использовать чёткие критерии соразмерности. Как отмечает по этому поводу ПАСЕ, «по мере возможности, следует применять меры менее радикальные нежели, чем роспуск».[545] Таким образом, принцип соразмерности накладывает на государство обязательство доказать, что не существует никакой менее рестриктивной меры, которой бы оказалось достаточно в данном случае.

c) Ограничения на запрещение или на роспуск политических партий

92. Как указывалось выше, такие меры как роспуск политической партии или же наложение запрета на её создание должны применяться в исключительных, крайних случаях и максимально соответствовать создавшейся ситуации. Политические партии никогда не следует распускать из-за незначительных отступлений от административно-операционных правил. В подобных случаях следует прибегать к менее тяжким санкциям. Точно также не следует запрещать или же распускать политическую партию на том основании, что её идеология предосудительна, непопулярна или же носит наступательный характер. Если такая партия не прибегает к насилию и не угрожает общественному спокойствию или же демо-

---

[543] Понятие «нравственности» может использоваться для наложения излишне тяжких ограничений, в частности, в отношении определённой половой ориентации, исторически рассматривавшейся некоторыми как безнравственная. Там не менее, различия по признаку этой ориентации носят явно дискриминационный характер. (см. Хартию основных прав Европейского Союза и постановления Европейского суда по правам человека и, в том числе, постановление по делу Сальгейро да Сильва Моута против Португалии и Е. Б. против Франции).

[544] См. статью 11, пункт 2, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (она же Европейская конвенция по защите прав человека – ЕКПЧ), принятая 4 ноября 1950 года и вошедшей в силу 3 сентября 1953 г. и изменённой в соответствии с положениями Протокола n° 11 (рядом европейских договоров n° 155), который вступил в силу 1-го ноября 1998, прекратив действие положений Протоколов №№ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 и внеся изменения, в частности, в статьи 25 и 46 de la ЕКЗПЧ.; см. также статью 22, пункт 2, Международной конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (вошедшей в силу 4 января 1969 года).

[545] *См. статью 11* Резолюции 1308 (2002) «**Об ограничениях на** деятельность **политических партий** в государствах-членах **Совета Европы**» ПАСЕ.

кратическому конституционному порядку страны, то её запрещение или роспуск неоправданны[546].

93. Сам по себе факт того, что та или иная партия выступает за ненасильственное изменение конституционного строя, не достаточен для оправдавния её запрета или же роспуска. Политические партии должны иметь возможность содействовать внесению изменений в законодательство, а также в правовое или конституционное устройство государства при условии, что используемые при этом средства законны и совместимы с основными демократическими принципами.

94. Роспуск политической партии, основанием которому служат действия её членов, выступающих от себя лично, не совместим с положениями правовой защиты, предоставляемой партиям как объединениям. Эта несовместимость распространяется и на действия, предпринимаемые в личном порядке партийным руководством, за исключением тех случаев, когда может быть доказано, что члены такового руководства действовали в качестве представителей всей партии в целом. Для осуществления роспуска необходимо предъявить доказательства того, что именно орган, учреждённый в соответствии с уставом партии, а не её отдельные члены, выступавшие от себя лично, преследовал цели и предпринимал действия, потребовавшие такового роспуска.[547] Партии нельзя вменять в ответственность действия, совершенные её членами, если таковые действия противоречат уставу партии или же её деятельности.[548]

95. Действия, совершенные частными лицами, состоящими в рядах той или иной партии, в то время, когда они не представляли партию официально, должны вменяться в ответственность им лично. В таких случаях соответствующие меры наказания должны выноситься в порядке гражданского или уголовного судопроизводства именно в отношении таковых частных лиц.

96. Проведя исследование национальных законодательств о правовом регулировании деятельности политических партий, Венецианская комиссия выяснила, что там, где запрет и роспуск партий разрешены, они подлежат применению только в крайних случаях, включая следующие: наличие угрозы существованию и/или суверенитету государства; угрозы основам демократического строя; в случае актов насилия, представляющих угрозу территориальной целостности государства; разжигания межэтнической, социальной или религиозной вражды; а также в случае использования насилия или угроз прибегнуть к таковому.[549] Даже если в соответствующем законодательном акте перечисляются те основания, по которым политическая партия может быть запрещена или распущена, следует отметить следующее: чтобы расцениваться как оправданный, запрет должен соответствовать жестким нормам законности и соразмерности, рассмотренным выше.

---

[546] См. постановление ЕСПЧ по делу Батасуна против Испании (ЕКПЧ, решение от 30-06-2009).

[547] CDL-INF(2000)001 *Положение о запрете и роспуске политических партий и аналогичные меры, принятые Венецианской комиссией на* 41-м Пленарном заседании (Венеция, 10 – 11 декабря 1999 года). Пункт 51.

[548] CDL-INF(2000)001 *Положение о запрете и роспуске политических партий и аналогичные меры, принятые Венецианской комиссией на* 41-м Пленарном заседании (Венеция, 10 – 11 декабря 1999 года). Пункт 51.

[549] CDL-AD(2009)006 – CDL-AD(2009)006 – Заключение о конституционных и законодательных положениях, относящихся к запрету ряда политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией на 78-м Пленарном заседании (Венеция, 13 – 14 марта 2009 года).

IX. ВНУТРИПАРТИЙНЫЙ РАСПОРЯДОК

1. Внутрипартийная демократия

97. В связи со значительностью роли политических партий как субъектов демократического процесса, в законодательстве ряда государств – членов ОБСЕ содержится требование того, чтобы некоторые положения внутреннего партийного распорядка были бы по природе своей демократическими. Основы и применимость такого законодательства должны быть глубоко продуманы. В случае введения таковых, положения о регулировании внутреннего партийного распорядка должны быть разработаны самым тщательным образом во избежание неоправданного вмешательства в осуществление права партий, являющихся добровольными объединениями граждан, самостоятельно управлять своими внутренними делами.

98. Тем не менее, постольку поскольку партии способствуют выражению политических взглядов граждан и представляют собой организационные структуры, наделённые правом выдвижения кандидатов на выборах, некоторые положения правового регулирования внутрипартийной деятельности могут рассматриваться как необходимые для обеспечения должного функционирования демократического общества.[550] Наиболее широко приемлемые меры такого регулирования ограничиваются требованием гласности в вопросах, касающихся внутрипартийного порядка разработки и принятия решений, учёта мнения рядовых членов партии при выработке и пересмотре партийного устава, а также при выдвижении кандидатов от партии.

а) Равенство между мужчинами и женщинами

99. Слабая представленность женщин в политике остаётся серьезной проблемой, подрывающей полноценность демократических процессов. В целом ряде государств женщины занимают менее 10% мест в парламенте, в то время как средний показатель по Европе составляет только 18%.[551] Во внутрипартийных правилах следует предусмотреть необходимость принятия особых мер с целью обеспечения предоставления женщинам должных возможностей для участия в выборах (см. раздел III) и представительства в выборных органах. Это согласовалось бы с положениями Рекомендации 1899(2010), озаглавленной «Повышение присутствия женщин в политике через избирательную систему», в которой Комитет министров Совета Европы призывает государства-члены повысить представительство женщин путём введения соответствующих квот.

100. Создание особых «женских фракций» или «женских партийных ячеек» зачастую используется в качестве организационного приема для усиления равенства мужчин и женщин в партийной работе. Такие фракции или ячейки мо-

[550] CDL-DEM(2003)002rev,3.5 – Ответы на вопросник об учреждении, организации и деятельности политических партий.

[551] См. публикацию Совета Европы : Паритарная демократия – до неё ещё идти и идти (CDEG (2009) 17 prov), где представлены детальные статистические данные о представительстве мужчин и женщин в государствах – членах Совета Европы.

гут в значительной степени способствовать более активному участию женщин в политической жизни, предоставив им возможность обсудить вопросы общественной значимости. Кроме того, эти же рамки могут служить организационной платформой для проведения практических занятий по совершенствованию организаторских способностей женщин – членов партии. Даже если Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) признало, что такого рода образования могут время от времени работать не в интересах женщин, маргинализируя и оттесняя их на обочину партийной жизни, создание таких структур следует, в общем и целом, рассматривать как позитивный шаг в сторону обеспечения равного участия женщин в политике и лучшего взаимопонимания между мужчинами и женщинами.[552]

101. Руководствуясь положениями международных и региональных документов по обеспечению равенства женщин и общими принципами недискриминации, законодателю следует стремиться предоставить женщинам возможность полноценно участвовать в работе политических партий, так как речь идёт в данном случае об одном из основных условий неограниченного осуществления женщинами своих политических прав. В соответствии со статьей 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, следует принять специальные меры, такие как, например, введение квот на представительство женщин и нейтральных критериев отбора кандидатов, установление паритета между мужчинами и женщинами в партийных органах по выдвижению кандидатов на выборы или же разработка специальных программ подготовки. Не предусмотренные законодательно, но добровольно наложенные на себя партиями в силу соответствующих положений устава квоты также доказали свою эффективность в деле обеспечения представительства женщин в политической жизни.

102. В соответствии с документами Венецианской комиссии и Комитета министров Совета Европы, введение избирательных квот по признаку пола («гендерных избирательных квот») может расцениваться как законная мера по повышению представительства женщин в парламенте. В декларации «Претворим в жизнь принцип равенства между мужчиной и женщиной», принятой в 2009 году Комитетом министров Совета Европы, содержится настоятельное требование к государствам – членам предпринять реальные действия и специальные меры для достижения сбалансированного представительства мужчин и женщин в процессе выработки и принятия решений в политической и общественной сферах. Таким же образом, руководствуясь Решением № 7/09 ОБСЕ об участии женщин в политической и общественной жизни, Комитет министров призывает государства – члены « рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые могли бы способствовать более сбалансированному участию мужчин и женщин в политической и общественной жизни и, в частности, в процессе разработки и принятия решений», а также « побудить субъекты политической жиз-

[552] ОБСЕ/БДИПЧ. “Справочник по результатам мониторинга участия женщин в выборах», опубликованный **Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, г. Варшава, Польша,** 2004 год.

ни способствовать равному участию мужчин и женщин в работе политических партий с целью обеспечения более сбалансированного представительства обоих полов на выборных государственных должностях на всех уровнях принятия решений». Все меры такого рода будут рассматриваться как часть передового опыта.

103. Там, где это реально осуществимо, специальные меры могут также выражаться в виде проведения тренингов и реализации программ практических занятий по раскрытию и развитию управленческих способностей личности, разработанных для женщин – потенциальных кандидатов с тем, чтобы обеспечить им равные возможности на этапах выдвижения и избрания. Такие подготовительные программы могут осуществляться в рамках наставничества для обучения новых неопытных членов партии (в частности, женщин и представителей меньшинств) и включать в себя предназначенные опять же для новых членов занятия, посвящённые тематике равенства полов, внедрению недискриминационных стереотипов поведения на работе и уважительного отношения к национальному, гендерному и возрастному разнообразию в рабочих отношениях и в стиле управления.[553]Следует также принимать подобные программы и специальные меры, направленные на обеспечение участия меньшинств в политическом процессе. В законодательстве может содержаться требование проведения подобных тренингов для того, чтобы гарантировать фактическое равенство женщин и свести к минимуму последствия неравенства, исторически сложившегося в политике.[554]

104. Специальные меры, адресованные женщинам, могут также включать в себя принятие, реализацию и оценку стратегий, планов и разного рода других программ по обеспечению равенства полов на различных уровнях, в том числе, специализированных программ действий, направленных обеспечение сбалансированных представительства и участия как женщин так и мужчин в руководящих партийных органах. Более того, можно рассмотреть возможность создания целевых групп, разработки графика, установления контрольных промежуточных плановых заданий для эффективной реализации планов по обеспечению равенства мужчин и женщин, включающих и специальные программы действий.

105. Участие женщин в деятельности политических партий может стимулироваться путём признания и учёта семейных обязанностей, возложенных на членов партии. Для некоторых из них семейные обязанности могут выступать в качестве сдерживающего фактора, препятствующего их участию в партийной работе. Следует приложить усилия для того, чтобы участие в партийных собраниях и семейные обязанности членов партий не входили в противоречие друг с другом, и чтобы было кому присмотреть за детьми во время проведения партийных мероприятий. Это также будет способствовать более активному участию женщин в политической жизни.

---

[553] Пекинская декларация и программа действий по положению женщин (была принята на 4-й Всемирной конференции по положению женщин 15 сентября 1995 года)

[554] См., например, пункты A.8, B.20 et B.22 Рекомендации Rec(2003)3 Комитета министров Совета Европы о сбалансированном участии мужчин и женщин в процессе разработки и принятия решений в политической и общественной областях, принятой 12 марта 2003 г. с изложением оснований и принципов.

b) Роль меньшинств

106. В соответствии со статьей 4, пункт 2, и статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, в законодательстве может содержаться требование к государственным органам власти взять на себя и выполнять обязательства по обеспечению полноценного и равного участия меньшинств в политической жизни страны. Хорошим примером для подражания может стать добровольное вненсение партиями в свои программы положений о национальных меньшинствах.

107. Проведение адресных мероприятий, направленных на активизацию участия меньшинств в политической жизни, имеет наиважнейшее значение в деле обеспечения практической реализации требований их равного представительства. Принимаемые внутрипартийные меры в поддержку представительства меньшинств могут стать основой соответствующих законодательных инициатив в соответствии с положениями Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.

108. Политические партии могут рассмотреть возможность принятия целого ряда мер в поддержку участия меньшинств в политической жизни страны, включая создание консультативных комитетов по вопросам меньшинств, проведение практических тренинговых занятий и осуществление программ по партийному набору новых членов из национальных меньшинств, а также внесение во внутрипартийные документы положений, предусматривающих присутствие представителей меньшинств в составе партийного руководства и в избирательных списках партий. Все подобные инициативы рассматриваются как составляющая часть передового опыта[555].

X. Структура и деятельность партий

1. Правила внутреннего распорядка партии

109. Не обязательно, чтобы в законодательстве о политических партиях содержалось требование выработки партийного устава или же его обнародования. Тем не менее, наличие такого устава требуется законом в некоторых государствах-членах ОБСЕ и содержащиеся в нём положения могут сыграть важную роль в утверждении приверженности партий идеалам равенства и недискриминации. В ряде государств зоны ОБСЕ партии добровольно внесли в свои уставы положения о квотах, гарантирующих женщинам равные возможности. Добровольное введение таких квот является примером для подражания со стороны партий и должно расцениваться как позитивное явление.

110. Устав партии является также важным средством доведения до её рядовых членов их прав и обязанностей. В таком качестве он должен утверждаться в рамках демократического процесса прямого участия низовых членов партии,

[555] См. также следующие документы Венецианской комиссии: Участие меньшинств в общественной жизни (из серии «Наука и техника демократии», N ° 45); «Двойное голосование для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (CDL-AD (2008) 013) и «Преференциальный режим для родственных меньшинств со стороны государства с населением родственного этнического происхождения»(CDL-INF (2001) 019).

скажем, скорее на съезде партии, нежели чем лично членами партийного руководства, а затем быть доступным для всего рядового состава партии.

111. В уставе партии, как правило, определяются права и обязанности её членов, структура партии и порядок подготовки и принятия решений. Уставом может также устанавливаться (там, где это применимо) круг обязанностей партийных отделений местного, регионального и национального уровней, а также взаимоотношения между этими структурными подразделениями.

112. В идеальном варианте, в уставе партии должны быть указаны способы подачи внутрипартийных жалоб теми её членами, которые полагают, что таковой устав был нарушен. Там, где законодательно разрешено обращение в суд по гражданским делам, подача гражданского иска должна быть разрешена только после того, как все внутренние возможности разрешения конфликта были исчерпаны.

2. Подбор руководящих кадров партии и кандидатов на выборы

113. Партии должны иметь возможность определять членов своего руководства и выдвигать кандидатов для участия в выборах без какого бы то ни было вмешательства правительства. Признавая тот факт, что при подборе кандидатов и определении их места в избирательных списках зачастую преобладающую роль играют закрытые сообщества и проверенные временем давно налаженные связи признанных политиков, необходимы ясные и прозрачные критерии отбора кандидатов с тем, чтобы и недавно принятые члены партии (включая женщин и представителей меньшинств) были бы допущены к партийным постам, на уровне которых осуществляется процесс подготовки и принятия решений. Рекомендуется также, чтобы мужчины и женщины были бы сбалансировано представлены в партийных органах, отвечающих за кадровую политику и выдвижение кандидатов на выборах.

3. Регулирование права на объединение применительно к политическим партиям

а) Добровольность членства в партии

114. Чрезвычайно важно подчеркнуть, что объединение граждан в политические партии должно быть по своей природе добровольным. Как указывается в определении политической партии, данной в этой работе, и во Всеобщей декларации прав человека (статья 20), все граждане должны иметь право свободного выбора, присоединяться ли им или же воздержаться от присоединения к тому или иному объединению в зависимости от своего предпочтения. Членство должно быть выражением свободного выбора личности прибегнуть к коллективным силам и средствам политической партии с тем, чтобы полноценно воспользоваться личным правом на свободу убеждений и на свободное выражение их. Законодательство должно недвусмысленно указывать на то, что никто не может быть принужден ко вступлению в ряды политической партии помимо своей воли.

115. Кроме того, членам политической партии должна быть предоставлена возможность в любой момент выйти из её состава. Право на свободу выхода

из рядов партии, которое должно осуществляться без наложения какого бы то ни было штрафа или взыскания, является ключевым элементом добровольного характера объединения. В частности, в случае слияния, раскола партии или же возникновении в ней новых идеологических платформ, её членам должна быть предоставлена свобода сохранения своего членства или же выхода из рядов партии, как они того пожелают.

116. Никакому лицу не может быть гарантировано членство в каком бы то ни было объединении, основанном на общих убеждениях, которые таковое лицо не разделяет.[556] Партия может обоснованно отказывать в праве на вступление в свои ряды кандидатам, отвергающим ценности, которые эта партия защищает, или же противодействующим её принципам и убеждениям. Тем не менее, в идеальном варианте формулировка таких ограничений должна быть тщательно продумана, чтобы не оказаться дискриминационной по существу. При этом следует стремиться к достижению тонкого равновесия между необходимостью организации политических объединений на основе общих убеждений, разделяемых всеми их членами, и принципами недискриминации. Действительно, ряд партий зоны ОБСЕ внесли в свои уставы положение, в соответствии с которым членство в их рядах открыто любому лицу, разделяющему основные идеалы партии, каковы бы ни были все остальные характеристики вступающего.[557] Введение подобных положений в партийные уставы является хорошим примером для подражания, так как они обеспечивают открытость процедуры вступления в партийные ряды без какой бы то ни было дискриминации.

b) Разумные правовые ограничения на осуществление государственными должностными лицами права на свободу объединения

117. Статья 11.2 Европейской конвенции о защите прав человека разрешает государствам вводить ограничения на осуществление свободы объединения тремя категориями лиц: а именно, лицам, входящим в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства. Кроме того, Европейский суд по правам человека признал, что это положение может упоминаться для обоснования ограничений, накладываемых на политическую деятельность вышеуказанных категорий лиц с целью обеспечения должного беспристрастного исполнения ими своих служебных обязанностей. Следовательно, участие в политической жизни на той или иной стороне и членство в политических партиях государственных должностных лиц может подлежать регулированию или же запрещению во избежание конфликта интересов при выполнении ими своих служебных обязанностей на государственном поприще.

---

[556] Европейский суд по правам человека признал право общественных объединений отказывать во вступлении в свои ряды лицам, не разделяющим их основные убеждения. См. Постановление ЕСПЧ по делу Объединённое общество железнодорожных инженеров и Фаэрмен против Соединённого Королевства. (Европейский суд по правам человека, 2007 год) (Заявление No. 11002/05).

[557] CDL-AD(2009)021 – Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий и Объяснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 77-78-м Пленарном заседании (Венеция,13-14 марта 2009 года). См., например, уставы социал-демократических партий Австрии, Швеции и Германии, а также либерал-демократической партии Соединённого Королевства и Объединённой левой партии Испании.

118. Ограничения на свободу объединения в политические партии государственных должностных лиц рассматриваются как законные и необходимые в демократическом обществе в связи с тем, что такие ограничения являются способом обеспечения прав и свобод третьих лиц, а также права на представительное правительство. В своём постановлении по делу Ахмед против Соединённого Королевства[558] Европейский суд по правам человека пришел к заключению об отсутствии какого бы то ни было нарушения, когда Соединённое Королевство запретило некоторым категориям государственных служащих заниматься политической деятельностью в связи с тем, что это может привести к определённой предвзятости их позиции. Закон Хэтча, принятый в 1939 году в США, является ещё одним примером законного ограничения. Им предусматривается, что «никакое должностное лицо или служащий исполнительной власти федерального правительства, министерства или же зависящих от них служб не имеет права ни коим образом активно участвовать в руководстве политической партии или политической кампании». Будучи, как правило, законными, такие ограничения могут, тем не менее, рассматриваться как неоправданные нарушения в том случае, если они применяются излишне широко, распространяясь, например, на всех лиц, находящихся на государственной службе.[559]

c) Неразумные правовые ограничения на свободу объединения

119. Исторически сложилось так, что принадлежность сразу к нескольким политическим партиям никогда не одобрялась. Свобода объединения является одним из основополагающих прав, которое не следует ограничивать введением требования, в соответствии с которым можно состоять в рядах только одной организации. В законах, ограничивающих возможность членства только одной партией (не путать с возможностью выступать в качестве кандидата только от одной партии), должны одновременно приводиться неотразимые доводы в обоснование этого ограничения. Любые законодательные акты, ограничивающие количество партий, в которые то или иное лицо может вступить, должны быть тщательно взвешены и сохранены в силе лишь в том случае, если они соответствуют положениям Европейской конвенции о защите прав человека. В частности, в государствах с суб-национальной партийной структурой, позволяющей партиям соревноваться друг с другом лишь на местном или региональном уровнях, возможность поддерживать сразу несколько партий принципиально важна для свободного выражения воли избирателей.

d) Иностранные подданные

120. В международных юридических документах признаётся, что национальность и гражданство могут служить основаниями для введения разумных ограничений на право участвовать в политической жизни страны (см., например,

[558] См. постановление ЕСПЧ по делу Ахмед и др. против Соединённого Королевства (1998) (65/1997/849/1056).

[559] См., например, постановление ЕСПЧ по делу Фогт против Германии (заявление No. 17851/91), в котором Европейски суд по правам человека нашел, что увольнение учительницы государственной школы на основании её членства в политической партии составляет нарушение статей 10 и 11 Европейской конвенции о защите прав человека.

статью 16 Европейской конвенции о защите прав человека). Тем на менее, юридические документы о правах человека, подлежащие применению в зоне ОБСЕ, предоставляют иностранцам и лицам без гражданства равную общую защиту их прав, что и гражданам своих государств. Более того, принимая во внимание специфику совокупности обстоятельств, сопровождающих выборы, в 1997 году была подписана и вступила в силу Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне,[560] и в настоящий момент во многих европейских странах наблюдается усиление тенденции к разрешению иностранным гражданам, постоянно проживающим на их территории, голосовать и баллотироваться на выборах местного уровня.

XI. ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

1. Роль кандидатов и партий

a) Избирательные системы

121. В государствах-членах ОБСЕ наблюдается величайшее разнообразие избирательных и партийных систем.[561] Выбор в пользу той или иной конкретной системы зачастую зависит от специфики исторического и культурного развития данной страны. При разработке каких бы то ни было общих рекомендаций, касающихся законодательства о политических партиях, следует учитывать это разнообразие, исключающее возможность предложения всеохватывающего решения.

122. Следует уважительно относиться к выбору той или иной страной данной избирательной системы по мере того, как в последней соблюдаются минимальные законодательные нормы и требования, предъявляемые к демократическим выборам. Так как страны пользуются широкой свободой при разработке своих избирательных систем, в общих положениях законодательства о политических партиях следует признать то влияние, которое различные избирательные системы оказывают на политические партии. Так как это влияние может принимать самые различные формы, следует тщательно изучить эволюцию политической и управленческой систем государства при разработке законодательства о политических партиях.

b) Политический плюрализм

123. Политический плюрализм крайне важен для обеспечения эффективности демократического управления и предоставления гражданам возможности сказать своё слово в этой области. Законодательство о политических партиях должно содействовать укреплению плюрализма, как гарантии возможности выражения оппозицией своей точки зрения и демократического перехода власти.

---

[560] Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (вошла в силу 1-го мая 1997 года). 5.II.1992, CETS-No. 144.

[561] Решение Министерского Совета ОБСЕ № 03/05 о выборах, в котором государства-участники признают, что «демократические выборы могут проводиться в условиях разнообразия избирательных и законодательных систем».

124. Вообще, меры по ограничению числа партий, наделённых способностью противоборствовать друг с другом на выборах, не расцениваются как неподобающие и могут рассматриваться как разумные при организации проведения выборов во избежание дробления политического поля. Тем не менее, законодателю следует избегать ограничения количества партий путём выдвижения излишне обременительных требований к их регистрации или же установления чрезмерно завышенных показателей минимально требуемой поддержки партии со стороны граждан. Являясь по сути своей посягательством на свободное функционирование политического плюрализма в обществе, такие ограничения к тому же могут легко стать инструментом разного рода манипуляций с целью приведения к молчанию партий или кандидатов, выражающих «непопулярные» у властьпридержащих взгляды.

125. Также, в целях обеспечения плюрализма в законодательстве следует предусмотреть положения о равноправном обращении со всеми политическими партиями и кандидатами, включая женщин и представителей меньшинств. Сюда входит защита права партий выдвигать кандидатов на выборах и предоставление возможности получать финансирование и поддержку со стороны государства.

c) Кандидаты, выдвинутые партиями

126. Одной из основных функций политических партий является выдвижение кандидатов на выборах с целью завоевания и осуществления политической власти. Кандидаты подбираются партией для проведения её идеалов в жизнь. Тем не менее, выдвижение того или иного лица в кандидаты от политической партии является выражением его личного права быть избранным, а поэтому соответствующими положениями следует закрепить за гражданами личное право баллотироваться на выборах.

127. Право каждого баллотироваться на выборах может регламентироваться тремя видами правил: нормами, установленными государством и регламентирующими порядок регистрации кандидатов, внутрипартийными правилами выдвижения кандидатур и допустимыми ограничениями по возрастному признаку, по продолжительности проживания в определённом месте или же гражданству. В то время, как правила первой категории не должны излишне ограничивать права на свободу выражения своих убеждений и на объединение применительно к партиям, накопленный в избирательной области передовой опыт (не будучи возведенным в закон) требует, чтобы и правила, относящиеся ко второй категории, составлялись с учётом необходимости выдвижения кандидатов от партии при поддержке её широких рядов. Внутрипартийные правила баллотировки кандидатов на выборы не должны подлежать государственному регулированию, за исключением тех случаев, когда необходимо гарантировать соответствие отбора кандидатов положениям устава партии.

128. Достаточно часто на выборах политические партии предоставляют своим кандидатам поддержку, финансирование и другие избирательные ресурсы. Законодательными актами, регулирующими партийную деятельность, следует разрешить партиям свободно оказывать такую помощь. В то время, как субсиди-

рование и внесение взносов в пользу избирательной кампании регламентированы государством, такого рода регулирование должно осуществляться при соблюдении основного права каждого члена партии как личности – права на участие в политической жизни, реализуемого в частности путём оказания поддержки любому кандидату по своему выбору.

129. В избирательных системах закрытых списков партии также могут устанавливать или определять порядковое место своих кандидатов в избирательных списках. Это приемлемо. Но зато партиям следует запретить менять порядок расположения кандидатов в избирательных списках после начала голосования.

d) Независимые кандидаты (самовыдвиженцы)

130. Право независимых кандидатов добиваться той или иной должности вне рамок политических партий отдельно гарантировано соответствующим положением «Копенгагенского документа», закрепившим «право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».[562] Хотя партии и воспринимаются как центральные субъекты избирательного процесса, их роль в этой области не должна ставить под вопрос право отдельной личности добиваться политических или государственных постов. Следовательно, действующие в зоне ОБСЕ законодательные акты, запрещающие самовыдвижение независимых кандидатов, должны быть пересмотрены, в то время как в правовых положениях, регулирующих деятельность политических партий во время выборов, следует особо подчеркнуть право независимых кандидатов на участие в выборах. Нормы, регулирующие допуск партий к избирательному процессу, взимаемые за регистрацию кандидатов сборы и накладываемые на них ограничения должны в равной мере относится и к независимым кандидатам. Тем не менее, правила доступа к избирательному процессу и регистрационные сборы не должны быть недоступными для самовыдвиженцев по сравнению с партийными кандидатами. Там, где зарегистрированным партиям оказывается государственная поддержка, выражающаяся в частности в предоставлении за счёт государства эфирного времени, должна существовать и система помощи независимым кандидатам с целью предоставления им равных возможностей при выделении государственных средств.

e) Равенство полов при отборе кандидатов на выборы

131. Законодательство о политических партиях должно гарантировать мужчинам и женщинам равные возможности баллотироваться и быть избранным. Кроме рассмотренных выше установок по обеспечению равенства на этапе выдвижения кандидатур (добровольные внутрипартийные квоты, сбалансированное представительство мужчин и женщин в партийных органах, ответственных за отбор и выдвижение кандидатов, специальная подготовка женщин – кандида-

[562] См. статью 7.5 «Копенгагенского документа» – Вторая конференция ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгаген, 5 июня – 29 июля 1990 года), документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгагенский документ)..

тов, а также план мероприятий в поддержку равенства полов, ясные и понятные правила отбора кандидатов), партии должны осуществлять все остальные меры, введённые государством с целью обеспечения равенства полов в избирательном процессе, включая положения о равенстве между мужчинами и женщинами при выдвижении кандидатов и составлении избирательных списков.

132. В статье 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин уточняется, что «принятие государствами – подписантами специальных временных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами не может рассматриваться как акт дискриминации…». Следовательно, принимая во внимание неравенство, от которого женщины исторически страдали как в зоне ОБСЕ, так и повсюду в мире, государства вправе законодательно ввести особые требования в этой области или же предписать в обязательном порядке другие меры, направленные на обеспечение равного участия женщин в политической жизни, в частности, в качестве кандидатов на выборах.

133. Одной из таких мер, доступных государству, может стать введение квот. В своей Рекомендации 1899 (2010), озаглавленной «Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни», Парламентская ассамблея Совета Европы побуждает государства – члены Совета Европы увеличить представительство женщин путём введения квот. Государства, использующие пропорциональную избирательную систему закрытых списков, приглашаются к тому, чтобы (подумать над возможностью введения) ввести обязательные квоты, которыми предусматривается не только значительная доля женщин – кандидатов (в идеале, по меньшей мере 40%) от общего списочного состава, но также и введение жестких правил месторасположения мужчин и женщин в избирательных списках по системе, например, чередования мужчина / женщина (так называемая «система-зиппер») или же по принципу, в соответствии с которым каждая группа из трёх кандидатов в избирательном списке (1-3, 4-6, 7-9 и т.д…) включала бы в себя как минимум одного кандидата наименее представленного пола. С помощью таких правил месторасположения мужчин и женщин в избирательных списках, кандидаты – женщины не рискуют быть отодвинутыми в конец списка без каких бы то ни было реальных шансов на избрание. Что же касается государств с мажоритарной системой, или же с мажоритарной системой относительного большинства, то они побуждаются к введению принципа, в соответствии с которым каждая партия должна выбрать одного кандидата из как минимум одной женщины и одного мужчины, выдвинутых от каждого из партийных территориальных округов, или же найти другие способы, гарантирующие рост представительства женщин в политике.

134. При обязательности квот существует опасение, как бы они не стали по сути своей препятствием на пути к равенству полов. Действительно, партии подталкиваются таким образом к удержанию женщин на второстепенных ролях при формальном соблюдении всех взятых обязательств по квотированию. Поэтому важно следить за тем, чтобы вводимые квоты предоставляли женщинам реаль-

ные возможности роста в партийном руководстве, вместо того, чтобы фактически ограничивать его. В соответствии с установками передового опыта квоты следует периодически пересматривать, чтобы посмотреть, стоит ли их сохранить на прежнем уровне или же ещё выше поднять планку, прежде всего, на низовом уровне партийного руководства.

135. Сам по себе факт внесения кандидатов-женщин в избирательные списки партии еще не является гарантией повышения их представительства в политике. Вездесущие и всепроникающие культурно-исторические устои создают питательную почву для неравенства, с которым нелегко бороться одними только квотами и требованиями к месторасположению мужчин и женщин в избирательных списках. Например, домашние и семейные обязанности обычно рассматриваются как основное препятствие на пути женщин в политику. Проведение партийных собраний в неудобное время, а также нехватка детских культурно-воспитательных учреждений отпугивают многих женщин, обременённых домашними заботами. Более того, зачастую во время избирательных кампаний женщины пользуются меньшей поддержкой и менее значительным финансированием со стороны своих партий по сравнению с кандидатами мужчинами. После избрания от них даже иногда ждут, чтобы они отдали свой мандат соратнику по партии мужеского пола. Соответственно, государствам следует принимать меры, необходимые для предупреждения подобной практики и для предоставления женщинам более широких возможностей при выдвижении их кандидатур на выборах.

136. Следует взять на вооружение целый арсенал санкций, применяемых к партиям в случае несоблюдения ими правовых положений, направленных на обеспечение равенства мужчин и женщин: от чисто денежных (в виде, скажем, прекращения или сокращения выплаты государственных субсидий) вплоть до более серьезных, правовых санкций, например, в форме снятия партийного избирательного списка с голосования. Как бы то там ни было, накладываемые санкции должны быть соразмерны характеру нарушения.

f) Кандидаты от национальных меньшинств

137. Обеспечение представителям национальных меньшинств возможности быть избранными также предоставляет широкое поле действия для законодателя. В соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, государства обязаны гарантировать национальным меньшинствам свободное осуществление всех их политических прав. Таким образом, в рамках избирательного процесса следует предусмотреть меры для обеспечения представителям национальных меньшинств равных возможностей быть избранными и представленными в парламенте.[563]

138. Для поддержания политического представительства меньшинств зачастую практикуются такие меры, как закрепление определённого числа мест в парламенте за представителями отдельных меньшинств или же отмена минимального избирательного порога для прохождения в парламент партии, представляющей

[563] См. статью 4(2) Конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств и ст. 2(2) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

их интересы. Там, где это осуществимо, государствам следует законодательно закрепить подобного рода меры для предоставления представителям меньшинств возможности быть избранными на равных основаниях с другими кандидатами.

g) Регулирование порядка выдвижения кандидатов от политических партий

139. Иногда случается так, что кандидаты, избранные по списку одной партии, отказываются от своего членства в этой партии или же переходят в другую ещё до истечения срока действия их полномочий. Законодательством некоторых государств предусматривается досрочное лишение этих народных избранников своих полномочий при их переходе в другую партию. Такое регламентирование излишне ограничительно и потенциально может привести к злоупотреблениям со стороны руководства политических партий. Действительно, избрание того или иного представителя является актом прямого волеизлияния граждан. Следовательно, законодательство о политических партиях не должно передавать под их контроль мандат, предоставленный избирателями. По вопросу о контроле за сохранением избранниками своих мандатов Венецианская комиссия Совета Европы указала следующее:

> *«С другой стороны, в странах Европы теория свободного мандата народных избранников как правило широко признана. В соответствии с этой теорией, члены парламента рассматриваются в качестве представителей всего народа, отвечающих только перед своей совестью. Следовательно, они должны подчиняться только нормам закона, и никакие другие приказы, распоряжения, предписания или указания не имеют для них обязательной силы. Конституции ряда стран (Бельгии, Франции, Германии, Италии и Швейцарии) даже содержат запрещение давать какие бы то ни было инструкции своим депутатам. За пределами Европейского континента императивный мандат депутата существует в таких странах как Китай, Индия, Нигерия, Южная Африка, Куба, Вьетнам или Северная Корея».* [564]

140. В качестве реакции на переход народных избранников из одной партии в другую некоторые партийные организации добровольно ввели ряд мер, включающих, например, заключение межпартийного соглашения о принятии партиями-подписантами совместного кодекса чести, в соответствии с которым они обязуются не принимать в свои ряды всенародно избранного представителя другой партии, пытающегося поменять партийную принадлежность. Политическая партия вполне вправе отказать во вступлении лицу, которое – по её мнению – по существу не разделяет её идеалов, в то время как другие партии имеют точно такое же право принять в свои ряды народного избранника, если они считают это оправданным и желательным.

141. Законодательством о выборах может вводится минимальный избирательный порог для прохождения кандидатов в парламент. В таком случае, вышеуказанный порог должен достигаться всей партией в целом *с тем,* чтобы конкретные кандидаты от партии имели гарантии прохождения в парламент. Введение

[564] См. пункт 6 Заключения 423/2007, CDL-AD(2007)018.

минимального избирательного порога не следует рассматривать как незаконную или дискриминационную меру, покуда применяться она будет объективно и позволять избираться независимым (самовыдвигающимся) кандидатам. Тем не менее, подобный избирательный порог должен устанавливаться на достаточно низком уровне во избежание какой бы то ни было угрозы политическому плюрализму или же представительности законодательных органов власти. Кроме того, в законодательных актах об уровне минимального избирательного порога могут делаться особые исключения для обеспечения прохождения партий, представляющих меньшинства. В таком случае, законодательство должно содержать чёткое определение «партии, представляющей меньшинство» для того, чтобы можно было определить, к каким партийным организациям не относится требование достижения минимального избирательного порога.

2. Допуск к выборам

а) Порядок допуска политических партий к выборам

142. Для предоставления политическим партиям допуска к выборам государство может потребовать от них выполнения ряда условий. Предъявляемые при этом требования могут быть разными в зависимости от характера выборов и подлежать изменению на разных избирательных этапах. Обычно, речь идёт о следующих условиях: внесение избирательного залога (который возвращается партиям в случае достижения ими на выборах определенного установленного заранее процента голосов), доказательство наличия у партии минимально требуемой поддержки граждан в виде заполненных подписных листов, а также в виде получения на предыдущих выборах мандата или набора минимального процента голосов.

143. При допуске к выборам все партии должны пользоваться равными правами и не подвергаться дискриминации ни по какому признаку. Требование внесения избирательного залога допустимо, но если необходимая сумма депозита завышена, то такое требование может рассматриваться как дискриминационное, так как в этом случае оно ограничивает право граждан, лишенных достаточных средств, баллотироваться на выборах. А ведь речь идёт о праве, защищённом юридическими документами о правах человека. Как и в случае с другими положениями, регулирующими деятельность политических партий, требование внесения избирательного залога должно применяться объективно ко всем партиям. Кроме того, государствам рекомендуется предусмотреть немонетарные методы допуска к участию в выборах через, например, доказательство наличия у них минимальной поддержки путём предъявления собранных подписей. В любом случае, должны существовать альтернативные, немонетарные требования к регистрации, основанные в большей степени на минимальном уровне поддержи партии со стороны граждан, нежели чем на её финансовом статусе.

144. В том случае, если партии обязаны предъявить доказательства наличия минимального требуемого уровня поддержки, то им следует предоставить достаточный временной срок для сбора и предоставления заполненных подписных

листов. Также необходимо в законе ясно прописать порядок проверки подписей во избежание возможных злоупотреблений. В частности, следует избегать требования того, чтобы каждый гражданин мог поставить свою подпись в поддержку только одной партии, так как подобного рода положение может легко привести к дисквалификации партий, пытающихся добросовестно выполнить это требование.

145. Порядок допуска к выборам не должен быть дискриминационным по отношению к новым партиям. Наряду с практикой автоматического допуска к баллотировке партий, которые провели уже своих кандидатов на выборные должности или же набрали минимальный процент голосов на предыдущих выборах, должны также существовать справедливые, ясные и объективные критерии включения и новых партий в избирательный процесс.

146. Независимые кандидаты должны иметь равные возможности доступа к выборам, что и их коллеги, чьи кандидатуры были выдвинуты от политических партий. Тем не менее, партийные кандидаты, как правило, законодательно освобождаются от соблюдения целого ряда особых требований, предъявляемых к баллотировке, так как эти требования были предварительно выполнены их партиями. Так, например, кандидаты от партий могут быть освобождены от сбора подписей в свою поддержку, если эта процедура уже была пройдена партией на этапе государственной регистрации. В таких случаях от независимых кандидатов может лишь потребоваться выполнение условия по сбору необходимого числа подписей в свою поддержку. Подобная система сама по себе не является дискриминационной. Однако, в законодательстве должно быть ясно прописано, какие льготы по освобождению от выполнения того или иного условия доступа к выборам применяются, и обеспечить положение, при котором требования к независимым кандидатам не являются более рестриктивными по сравнению с условиями, предварительно выполненными партиями.

b) Доступ политических партий к средствам массовой информации

147. Выделение бесплатного эфирного времени является составной частью политики по обеспечению всем партиям, включая небольшие партийные организации, возможности доведения своих программ до широких кругов избирательного корпуса. Хотя в международном праве никак юридически не регламентируется вопрос о предоставлении париям бесплатного эфирного времени на государственных СМИ, настойчиво рекомендуется включать такого рода положения в соответствующие законодательные акты как один из наиважнейших способов информирования избирателей. При наличии такой практики бесплатное эфирное время должно предоставляться всем партиям на разумных основаниях в соответствии с принципом их равенства перед законом.

148. Средства массовой информации являются одним из основных ресурсов, доступа к которому политические партии настойчиво добиваются во время избирательной кампании. С целью обеспечения равных возможностей в данной области законодательные акты, регулирующие порядок доступа партий и кандидатов

к государственным СМИ, должны быть недисткиминационными и основываться на принципах равного обращения.

149. Принцип равенства перед законом применительно к вопросу о доступе к СМИ распространяется не только на продолжительность предоставляемого партиям и кандидатам эфирного времени, но и на его место в эфирной сетке. Следует законодательно закрепить требование равного обращения, гарантирующего отсутствие дискриминации одних партий по сравнению с другими, когда одним выделяется лучшее эфирное время, а другим – ночное или «провальное» с точки зрения зрительского интереса.

150. Даже с учётом законности требования наличия у партии регистрации в качестве предварительного условия предоставления ей бесплатного доступа к СМИ, такой порядок не должен использоваться в качестве способа дискриминации в отношении к незарегистрированным (там, где они разрешены) и независимым кандидатам. Тем не менее, признаётся, что существующая специфика методик расчёта предоставляемого эфирного времени может в действительности быть более выгодной партиям, прошедшим процедуру регистрации.

151. Частные СМИ не могут всё время подлежать столь же жесткому регулированию, что и средства массовой информации, находящиеся в государственной собственности. Тем не менее, отдушина частных СМИ может сыграть очень важную роль в общественном избирательном процессе. Поэтому в некоторых государствах-членах ОБСЕ введено обязательное положения, в соответствии с которым – если частное СМИ предоставляет эфирное время – то соответственно оно должно быть предложено всем партиям по одним и тем же расценкам.

152. Во время выборов основная роль СМИ заключается в предоставлении широкому общественному мнению достаточной информации о всех кандидатах для того, чтобы избиратели смогли сделать осознанный выбор. Следовательно, передовой опыт требует, чтобы деятельности кандидатов – женщин или же кандидатов от меньшинств, пользующиеся меньшей финансовой и иной поддержкой по сравнению со своими коллегами мужского пола, было гарантировано честное и непредвзятое освещение в средствах массовой информации.

c) Право политических партий на свободу собраний

153. Все политические партии должны иметь возможность полноценно осуществлять своё право на свободу мирных собраний, в особенности в избирательный период. Свобода собраний может ограничиваться лишь на объективных основаниях, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Например, прекращение предвыборной агитации в период, непосредственно предшествующий выборам (обычно за 48 часов до начала выборов или менее того) является приемлемым ограничением на предвыборную деятельность партий и, соответственно, на их свободу собраний в течение этого промежутка времени. В *Положении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии о*

свободе мирных собраний[565] содержится обзор тематических законодательных актов и рекомендаций, касающихся права на свободу собраний, которыми следует руководствоваться при разработке законодательства о политических партиях.

154. В рамках своих избирательных кампаний партии должны пользоваться правом организовывать без каких бы то ни было неоправданных ограничений широкие массовые митинги, шествия и другие разрешённые законом мероприятия, а также участвовать в таковых. Как указывается в *Положении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии о свободе мирных собраний*[566], это право может включать в себя и право доступа ко всем местам и сферам общественного пользования.

3. Партии и избирательные органы

a) Присутствие представителей политических партий в составе избирательных органов

155. Существуют различные принципы комплектации органов по организации и проведению выборов (избирательных органов – ИО), состав которых отвечает требованиям сбалансированности, беспристрастности и компетентности. В то время, как в некоторые ИО не входит ни одного политически ангажированного лица, в ряде государств практикуется полное или частичное формирование избирательных органов из состава членов, назначенных основными политическими партиями. В таком случае, руководящие посты в ИО должны быть распределены таким образом между представителями различных партий, чтобы обеспечить сбалансированность политических интересов[567].

156. В процессе разработки соответствующих законодательных актов вопрос о включении представителей партий в состав органов по организации и проведению выборов должен быть тщательно взвешен государством. Если выбор делается в пользу такого принципа комплектации ИО, следует ясно определить требования к квалификации потенциальных кандидатов и порядок их выдвижения от имени политических партий в избирательные органы.

b) Присутствие представителей политических партий в качестве наблюдателей за ходом выборов

157. В статье 8 «Копенгагенского документа» ОБСЕ подчеркивается важность присутствия на выборах как местных, так и международных наблюдателей. В рамках процедуры наблюдения за ходом внутренних выборов особенно важно, чтобы у политических партий было право иметь в день выборов собственных наблюдателей на избирательных участках. Естественно, что партийным организациям (принимая во внимание наличие у них соответствующих структур и средств связи) осуществить это право легче, чем независимым кандидатам. Тем не менее, следует законодательно обеспечить возможность пользоваться этим правом в

[565] Положение ОБСЕ/БДИПЧ о свободе мирных собраний (Страсбург, 4 июня 2008 года) CDL(2008)062), пересмотренное в 2010 году.

[566] Положение ОБСЕ/БДИПЧ о свободе мирных собраний (Страсбург, 4 июня 2008 года) CDL(2008)062), пересмотренное в 2010 году.

[567] См. Свод рекомендуемых правил при проведении выборов CDL-AD(2002)023rev.

равной мере всем кандидатам, участвующим в избирательной гонке. Наблюдатели должны иметь право следить за процессом голосования во всех его аспектах, выражать обеспокоенность, если таковая имеет место быть, и докладывать в день голосования о возникающих проблемах своим партиям. Передовым опытом предусматривается включение в законодательство о выборах положения, разрешающего наблюдателям от политических партий получать копии протоколов об итогах голосования в низовых избирательных участках и у избирательных органов всех уровней. Подобная практика может в значительной мере способствовать повышению достоверности избирательного процесса.

158. У всех партий должна быть возможность в полной мере осуществлять право на присутствие её представителей на этапах проведения голосования, подсчёта голосов и проверки правильности установления итогов голосования. Законодательство должно наделить все партии надлежащей процессуальной правоспособностью обращаться с заявлениями в органы по разрешению спорных вопросов, возникающих в ходе выборов, с тем, чтобы добиваться восстановления справедливости в случае нарушения их прав или же прав партийных кандидатов. Такая практика должна быть законодательно защищена и рассматриваться, как положительная мера, способствующая повышению достоверности результатов выборов.

XII. Финансироание политических партий

1. Финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий

а) Определение понятий финансированой избирательной кампании и партийной деятельности; основные положения, регламентирующие их

159. Для выполнения своих основных функций в избирательный период и между выборами политические партии нуждаются в соответствующем финансировании. Регулирование финансирования политических партий играет наиважнейшую роль в предоставлении им необходимых гарантий независимости от излишнего влияния со стороны жертвователей средств, в создании для всех партий равных возможностей и в обеспечении прозрачности финансовых потоков в политике. Финансирование политических партий через частные пожертвования также является одной из форм участия в политическом процессе. Следовательно, законодателю необходимо попытаться добиться равновесия, с одной стороны, поощряя внесение умеренных взносов на нужды политических партий и, с другой стороны, ограничивая несоразмерно крупные пожертвования.

160. При разработке соответствующих законодательных актов государства-члены ОБСЕ могут ввести в них ряд важных положений о финансировании политических партий. Таковые включают в себя:

– ограничение частных пожертвований по характеру и величине сумм,
– сбалансированность частного и государственного финансирования,

– ограничения на использование бюджетных средств,
– справедливые критерии выделения государственной финансовой поддержки,
– ограничение расходов на избирательные кампании,
– введение требований по повышению прозрачности финансирования партий и достоверности их финансовой отчётности,
– независимые механизмы регулирования и вынесение соответствующих санкций за нарушение закона.

161. Понятие финансирования политических партий охватывает одновременно как финансовую поддержку повседневной партийной деятельности, так и расходы на избирательную кампанию, (то есть, средства, расходуемые партией во время избирательного процесса). Оба вышеперечисленных вида финансирования должны быть так прописаны в соответствующих законодательных актах, чтобы гарантировать прозрачность и справедливость финансовой системы. Некоторые положения законодательства о партиях относиться как к повседневной партийной работе, так и к выборам (скажем, ограничения источников финансирования), в то время как другие (например, регламентирование предоставления бесплатного эфирного времени) применяются лишь во время избирательного периода.

162. Многие государства-члены ОБСЕ оказывают постоянную поддержку партиям, в результате чего разница между их текущим и предвыборным финансированием по большей части становится теоретической. Тем не менее, если в соответствующих законодательных актах разделяются понятия финансирования текущей деятельности партий, с одной стороны, и их избирательных кампаний, с другой, то таковые акты должны содержать ясные и точные положения, регламентирующие выделение соответствующих средств и их использование на эти различные цели. Например, если законом определяется общая государственная поддержка, которая может быть использована в целях финансирования осуществления партией любых её функций, отдельно от целевого выделения средств на нужды избирательной кампании, определение того, что из себя представляют «средства на нужды избирательной кампании», и вводимые на них ограничения должны быть изложены в законе ясно и чётко. Следует также указать, как классифицировать избирательные издержки, не выпадающие на избирательный период (например, арендную плату за помещение, где размещается штаб-квартира партии, или же расходы на зарплату партийных функционеров). Если речь идёт о целевом выделении средств, которые должны быть истрачены в течение избирательного периода, то в законе следует точно указать его начало и окончание, а также продолжительность, которая должна быть разумной.

2. Частное финансирование

а) Членские взносы

163. Политические партии могут требовать уплаты членских взносов, которые являются законным источником формирования их денежных средств при условии, что размеры взносов не препятствуют неоправданным образом вступлению в партийные ряды. Законодателю следует также следить за тем, чтобы

членские взносы не использовались как средство обхождения ограничений на пожертвования. Этого можно достичь, законодательно квалифицируя членские взносы как разновидность пожертвований.

164. По существу своему, уплата членских взносов не противоречит принципам свободы объединения. Тем не менее, их размеры должны быть установлены в разумных пределах. Следует предусмотреть соответствующим положением возможность освобождения от уплаты членских взносов лиц, испытывающих финансовые затруднения, во избежание положения, при котором членство в политической партии не ограничивалось бы несправедливо уровнем материального благосостояния. Предоставление такой льготы могло бы делаться на основе подвижной шкалы с учётом личных обстоятельств каждого из членов партии. Если всё же уплата взносов обязательна, следует, как минимум, установить многоуровневое членство для тех, что не желает или же не может платить, с тем, чтобы позволить таким лицам войти в ряды партии или же участвовать в осуществлении поставленных перед нею задач в ограниченных пределах.

165. Даже если партии и вправе облагать своего рода «податью» своих членов, заседающих в парламенте, таковой «налог» должен подпадать под действие законодательных актов, устанавливающих ограничения на пожертвования. Более того, подобный способ «формирования денежных средств партии» может создать впечатления, что всенародно избранные от неё парламентарии «купили» таким образом у партии свои мандаты или же лучшие места в избирательных списках.

b) Внутрипартийные поступления от структурных подразделений партии и проводимых ею мероприятий

166. Как правило, законом следует разрешать партийным структурным подразделениям национального уровня оказывать поддержку своим местным и региональным отделениям и наоборот. Такого рода помощь должна рассматриваться как подпадающая под действие правил внутреннего распорядка партии и обычно не подлежащая законодательным ограничениям. Тем не менее, есть разумные основания ожидать от политических партий отчётности о внутреннем перераспределении партийных средств. Более того, необходимо законодательно обеспечить такое положение, при котором общие затраты на избирательную кампанию, включая средства, переведённые различными партийными подразделениями, не превышали бы соответствующие установленные законом ограничения на расходы.

167. Партии, извлекающие доход из продажи разного рода товаров или же предметов, связанных с их деятельностью, должны иметь возможность формировать таким же образом свои денежные средства на нужды финансирования избирательных кампаний и проведения других партийных мероприятий. Использование подобных методов должно осуществляться с соблюдением требований о декларировании образующихся таким образом поступлений и их расходовании, но не ограничиваться при этом никакими другими законодательными актами о финансировании политических партиях.

c) Личные средства кандидатов

168. Кандидаты вправе использовать личные средства на нужды проведения своих избирательных кампаний. В рамках одной партии эти пожертвования могут добавляться к партийным средствам, выделенным на финансирование избирательной кампании данного кандидата.

169. Хотя личные пожертвования кандидата зачастую воспринимаются как не подпадающие под подозрение в возможной коррупции или же в попытках оказать какое бы то ни было другое нежелательное воздействие, законодатель может ограничить их размеры в рамках лимитирования общего объема расходов во время избирательного периода, что предполагает обязательное декларирование величины такого рода пожертвований. Уместно было бы также потребовать от кандидатов обнародования декларации об имуществе. Тем не менее, не следует использовать возможные ошибки при составлении таковых деклараций в качестве основания для отведения кандидатуры.

d) Частные пожертвования

170. Финансирование политических партий является одной из форм участия в политической жизни страны, а поэтому партиям надлежит искать источники частных пожертвований. По сути, в законодательстве должно содержаться требование, чтобы все политические партии финансировались, хотя бы частично, из частных средств, как выражения минимальной поддержки. Все лица должны иметь право свободно выражать свою поддержку той или иной политической партии по своему выбору путём финансовых или же любых иных пожертвований за исключением тех источников финансирования, которые запрещены соответствующими законодательными актами. Тем не менее, могут быть наложены разумные ограничения на общую сумму пожертвований.

171. На практике, партиям и кандидатам может быть законодательно разрешено брать заём в целях финансирования (частичного) своей кампании или деятельности. Важно, чтобы правила прозрачности применялись последовательно, единообразно к этому источнику финансирования. Обычно, взятие (банковского) займа требует, чтобы и кредитор и дебитор предприняли соответствующие шаги более чем заблаговременно, то есть, ещё до начала избирательной кампании. Как правило, погашение занимает некоторое время по окончанию кампании. Таким образом, возникает опасность того, что заём может оказаться не отраженным должным образом в соответствующей финансовой отчётной документации партий и кандидатов. Таковая опасность тем более велика, что займы, выданные на особо выгодных условиях или даже вероятно списанные кредитором, следует в принципе квалифицировать как разновидность финансового пожертвования или же пожертвования в натуральной форме, в зависимости от каждого конкретно взятого случая, и при условии, что действующее законодательство разрешает дарение и поддержку со стороны коммерческих структур. Кроме того, может ещё случиться и так, что заём окажется погашенным (полностью или частично) не партией и не самим кандидатом, а каким-либо третьим лицом и, в таком случае, заём также следует переквалифицировать в разновидность пожертвования.

е) Ограничение пожертвований

172. Как правило, пожертвования из иностранных источников запрещены. Это соответствует положениям Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний», в которой предусматривается, что «в особенности, государства должны ограничивать, запрещать или же регламентировать пожертвования от иностранных жертвователей». Это ограничение, практикуемое во многих государствах ОБСЕ, существует во избежание неоправданного влияния иностранных интересов на развитие внутренней политической ситуации. Тем не менее, здесь речь идёт об области, подлежащей весьма аккуратному законодательному регламентированию, во избежание какого бы то ни было посягательства на свободу объединения применительно к политическим партиям, ведущим активную деятельность на международном уровне. Такая осторожность тем более важна в свете растущей роли политических партий Европейского Союза, как это указывается в статье 12(2) Хартии Европейского союза по правам человека[568]. (60) Кроме того, можно законодательно разрешить оказание определённой поддержки из средств иностранного структурного подразделения политической партии в соответствии с намерениями, заявленными в статьях 10.4 и 26 «Копенгагенского документа», в которых рассматривается возможность развития международного сотрудничества и оказания внешней помощи отдельным лицам, группам лиц и организациям, борющимся за права человека и основополагающие свободы. В зависимости от содержания положений, которыми регулируется деятельность национальных подразделений международных объединений, финансовая поддержка от таких органов может и не подлежать в обязательном порядке ограничениям такого же уровня. Тем не менее, стоит признать, что практическая реализация столь гибкого подхода к проблематике иностранного финансирования может оказаться делом трудным, и что законодателю следует тщательно всё взвесить, имея на одной чаше весов необходимость защиты национальных интересов, а на другой – право отдельных личностей, групп и объединений сотрудничать и обмениваться информацией.

173. Исторически ограничения также были наложены и на финансирование из внутренних национальных источников в попытке ограничить возможности определённых групп добиться политического влияния, используя свои финансовые преимущества. В основе всей системы демократического управления лежит подотчётность партий и кандидатов перед гражданами, а не перед группировками отдельных зажиточных лиц со своими особыми интересами. Поэтому и был разработан ряд разумных ограничений на финансирование. Речь в частности идёт об ограничениях на компании, принадлежащие государству или же контролируемые им, а также на анонимные пожертвования.

174. Анонимные пожертвования должны подлежать строгому регулированию, включающему установление ограничения на их общий объём. Следует за-

[568] Статья 12, пункт 2, указывает : « На уровне Европейского Союза политические партии пособствуют выражению политической воли граждан Союза»

конодательно ограничить максимальный размер всей совокупности анонимных пожертвований на разумном уровне таким образом, чтобы анонимные жертвователи не смогли бы возыметь неоправданное влияние, на которое не распространялся бы общественный надзор.

175. Разумное ограничение частных пожертвований может включать в себя установление определённого потолка на общую сумму, вносимую одним жертвователем. Этот метод доказал вою эффективность в борьбе за сведение до минимума коррупции или же с возможностями покупки политического влияния. Любой законодательных акт, устанавливающий ограничения на размеры пожертвований, должен быть тщательно выверен на предмет достижения зыбкого равновесия между предупреждением перегибов в политике в пользу интересов зажиточных слоев населения, с одной стороны, и поощрением участия в её политической жизни, в частности, путём внесения пожертвований в пользу той или иной партии по своему выбору, с дугой. При установлении соответствующих лимитов пожертвований следует учитывать уровень инфляции. В любом случае, всегда лучше прибегать к индексации, отталкиваясь от уровня, скажем, минимальной зарплаты, нежели чем фиксировано определять конкретную сумму.

3. Государственное финансирование

а) Значение государственного финансирования

176. Во всём мире государственное финансирование и регламентирующие его правовые нормы (в частности, ограничивающие расходы, устанавливающие правила отчётности и гарантирующие беспристрастность при распределении) были разработаны и применяются как потенциальное средство по предупреждению коррупции, по поддержке важной роли политических партий в жизни общества и по снижению чрезмерной зависимости от частных жертвователей. Эти системы государственного финансирования направлены на предоставление всем партиям равных возможностей для участия в избирательной гонке, что в свою очередь укрепляет политический плюрализм и способствует обеспечению должного функционирования демократических институтов власти. В принципе, законодатель должен стремиться к достижению справедливого равновесия между государственными и частными источниками финансирования политических партий. Но ни при каких обстоятельствах выделение государственных средств политической партии не должно ограничивать её независимость или же покушаться на таковую независимость.

177. Объем государственных средств, выделяемых партиям, должен быть тщательно просчитан таким образом, чтобы – будучи полезными партийным организациям – они не покрывали бы потребность партий в частном финансировании и не сводили к нулю влияние индивидуальных жертвователей. Даже если специфика избирательного процесса и проведения предвыборных кампаний в различных государствах делает невозможным установление повсеместно применимого уровня финансирования, законодателю следует разработать надзорные механизмы, которые позволяли бы периодически оценивать влияние системы го-

сударственного финансирования на ситуацию и потребности (если таковые есть) в изменении объемов выделяемых средств. Как правило, субсидирование должно выделяться в объеме, необходимом для выполнения задач целевого финансирования, не будучи при этом единственным источником дохода и не создавая благоприятных условий для излишней зависимости от государственной поддержки.

b) Финансовая поддержка

178. Законодательством должна недвусмысленно разрешаться государственная финансовая поддержка политическим партиям. Выделение государственных средств партиям часто рассматривается как неотъемлемая составляющая принципа равенства возможностей для всех кандидатов и, в особенности, в тех случаях, когда система государственного финансирования включает специальные положения, касающиеся женщин и представителей меньшинств. Там, где партиям предоставляется финансовая помощь, в соответствующих законодательных актах следует ясно изложить основные положения, определяющие объем таких средств, подход к выделению которых должен быть объективным и беспристрастным.

c) Другие формы государственной поддержки

179. Кроме прямого финансирования государство может предложить партиям поддержку в самых разнообразных формах, включая освобождение от уплаты налогов на партийную деятельность, предоставление бесплатного эфирного времени или же принадлежащих ему мест проведения общественных собраний на нужды предвыборных кампаний. Во всех этих случаях, как финансовая поддержка, так и натуральная помощь должны предоставляться в соответствии с принципом равенства возможностей для всех партий и кандидатов (включая женщин и представителей меньшинств). Даже если «равенство» может не всегда оказываться по существу своему абсолютным, следует создать такую систему, которая позволяла бы обеспечивать пропорциональное (или справедливое) распределение государственной поддержки (финансовой или в натуральной форме) в соответствии с критериями объективности, честности и здравого смысла.

180. Для активизации участия женщин в выборах государство может предусмотреть возможность создания условий для бесплатного присмотра за детьми или же принятие других мер такого же рода, а также внедрение механизмов целевого финансирования по поддержке кандидатов, обременённых семейными обязанностями. Подобные нетрадиционные формы натуральной помощи могут оказаться необходимыми для обеспечения полноценного участия женщин в политической жизни страны. Кроме того, для исправления исторической несправедливости в области политики, можно предусмотреть и другие формы поддержки женщин или же иных кандидатов, оказавшихся в невыгодном положении.[569]

181. Предоставление бесплатного антенного времени кандидатам, участвующим в выборах, является одним из самых простых и наиболее эффективных способов поддержки, находящихся в распоряжении у государства. В добавок,

[569] См., например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

таким образом, оно выполняет предъявляемое ему требование о подготовке информированного избирательного корпуса. Более того, СМИ – как и все телекоммуникационные средства – играют наиважнейшую роль в борьбе с гендерными стереотипами. Подходя взвешенно и разносторонне к описанию нестандартных образов кандидатов мужчин и женщин, средства массовой информации способствуют созданию реальных представлений о их знаниях, умениях и способностях. Соответственно, любая система государственной поддержки политическим партиям должна в обязательном порядке отвечать требованию предоставления эфирного времени избираемым кандидатам. При наличии необходимых возможностей эфирное время должно предоставляться в соответствии с принципом равенства перед законом (распределение такового времени может осуществляться в разумных пределах на основе абсолютного равенства или же справедливо, то есть, в зависимости от доказанного кандидатом уровня его поддержки гражданами). Принцип равенства распространятся как на абсолютное время, выделяемое кандидатам в эфире, так и на его место в эфирной сетке. [570]

182. Накопленный в данной области передовой опыт предусматривает также возможность выделения налоговых кредитов тем лицам, которые делают пожертвования в натуральной форме, или же в виде трудового вложения, предоставления в пользование имущества и оказания услуг. Следует законодательно разрешить сокращение налогооблагаемой базы на сумму таких пожертвований, включая пожертвования в натуральной форме политическим партиям. Тем не менее, в соответствии с положениями Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний», рекомендуется законодательно ограничивать должным образом такого рода способы сокращения налогооблагаемой базы.

d) Порядок выделения средств

183. Порядок выделения государственных средств политическим партиям должен быть определён соответствующими законодательными актами. Положениями некоторых избирательных систем предусматривается выплата денег до проведения выборов по итогам результатов на предыдущих выборах или же на основе предъявленных доказательств наличия минимального уровня поддержки граждан. В других же странах избирательное право предусматривает перечисление средств после выборов по итогам их окончательных результатов. В принципе, частичное или же полное распределение средств перед выборами в большей степени способствует предоставлению партиям равных возможностей для противоборства на выборах.

184. При разработке порядка выделения средств, следует с особой тщательностью продумать вопрос о предвыборном финансировании политических партий в противовес послевыборной компенсации их затрат, которая зачастую может надолго сохранить неспособность небольших, недавно созданных или же бед-

[570] См. пункт 2.2.5 Свода рекомендуемых правил при проведении выборов CDL-AD(2002)023rev.

ных партий эффективно конкурировать с другими партийными организациями. Система, предусматривающая послевыборное финансирование, рискует лишить вышеуказанные партии минимальных изначальных средств, необходимых для проведения политической кампании. Таким образом, порядок, при котором средства выделяются лишь после окончания выборов, может отрицательно сказаться на политическом плюрализме. Более того, само перечисление средств должно происходить достаточно заблаговременно с тем, чтобы обеспечить всем партиям равные возможности в течение всего периода избирательной кампании. Любое перенесение распределения государственного финансирования на более поздние сроки – поближе ко дню выборов или даже после него – работает против менее влиятельных политических партий и может стать серьезным посягательством на принцип равенства их возможностей на выборах.

185. Выделение финансовых средств может осуществляться либо на основе полного равенства (так называемого «абсолютного равенства»), либо в соответствии с принципом пропорциональности, то есть, в сущности, по результатам, полученным партиями на выборах, или же в зависимости от доказанного уровня их поддержки гражданами (так называемая «справедливая» система распределения). Естественно, универсальной системы распределения государственных средств не существует. Некоторые приводят аргументы в пользу того, что законодательные акты о государственном финансировании, как правило, более эффективно обеспечивают политический плюрализм и предоставление равных возможностей в том случае, если в них сочетаются понятия как абсолютного, так и справедливого равенства. Там, где для получения государственных средств необходимо достижение минимального порога поддержки, следует полагать, что неразумно высокий порог может быть пагубным для политического плюрализма и небольших политических партий. Кроме того, в интересах обеспечения политического плюрализма лучше иметь более низкий порог в качестве условия выделения государственного финансирования, нежели чем избирательный порог в качестве условия прохождения кандидата в парламент.

186. В законодательных актах, устанавливающих порядок выделения государственных средств, может также предусматриваться комплекс поощрительных мер по расширению участия граждан в политической жизни. Например, долевое субсидирование, в соответствии с которым государство предоставляет партии финансирование равное по объему пожертвованиям её сторонников, может способствовать политической активизации общества. Одновременно реализация подобных мер требует пристального надзора во избежание приписок объемов пожертвований в финансовой отчётности партий и для обеспечения строгого соблюдения положений действующего законодательства, регламентирующих выплату частных пожертвований.

187. Следует законодательно обеспечить такое положение, при котором действующий порядок выделения денежных средств не предоставил бы монопольное или же подавляющее положение какой-либо одной партии. Кроме того, этот порядок не должен позволять двум крупнейшим партиям монополизировать получение государственного финансирования.

е) Условия выделения государственного финансирования партиям

188. Как минимум, средства из государственного бюджета должны быть доступны в какой-то мере всем партиям, представленным в парламенте. Более того, с целью укрепления политического плюрализма, в определённом объеме государственное финансирование представленных в парламенте партий должно быть в идеале распространено на все партии, пользующиеся на минимальном уровне гражданской поддержкой и выдвигающие своих кандидатов на выборах. Такой подход особенно важен в отношении к новым партиям, которым должна быть предоставлена законная возможность соревноваться с уже существующими партийными организациями.

189. Уровень имеющихся в наличии средств на нужды государственного финансирования партий должен быть ясно определён соответствующими законодательно-нормативными актами. Точно также в законе должны быть чётко сформулированы права и обязанности компетентного органа, уполномоченного устанавливать и пересматривать максимальный уровень поддержки. Выделение партиям средств из государственного бюджета должно сопровождаться контролем за их расходованием со стороны специального государственного контрольно-надзорного учреждения, проверяющего партийную финансовую отчётность.

190. Увеличивая объем бюджетных средств, выделяемых политическим партиям, государство может укрепить политический плюрализм. Следовательно, вполне разумно законодателю требовать от партий того, чтобы они представляли на каком-то минимальном уровне определённую часть избирательного корпуса, в качестве предварительного условия выделения им государственного финансирования. Тем не менее, отказ в предоставлении бюджетных средств может привести к ослаблению плюрализма и к сужению политического выбора. Поэтому общепринятый передовой опыт требует выработки ясных рекомендаций по поводу того, как недавно создавшиеся партии могут добиться права на государственное финансирование и как распространить это право не только на представленные в парламенте партийные организации. Следует рассмотреть вопрос о разработке щедрого порядка определения условий выделения государственной поддержки политическим партиям в целях предоставления избирателям возможности настоящего политического выбора на альтернативной основе.

191. Выделение средств на основании необходимости поддержать партию, от которой баллотируются кандидаты-женщины, может не квалифицироваться как дискриминационная мера. Её следует рассматривать в свете требования принятия специальных мер, предусматриваемых статьей 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Как указывается в Рекомендации № Rec (2003) 3 Комитета министров Совета Европы «О сбалансированном участии мужчин и женщин в процессе принятия решений в политической и общественной областях», выделение государственных средств может быть обусловлено выполнением требований обеспечения участия женщин в политическом процессе.[571] Хотя и необходимо с уважением относиться к праву партии свободно выдвигать

[571] Примеры таких требований можно обнаружить в законодательствах Хорватии и Словении.

кандидатов и определять свою идеологическую платформу в соответствии с правилами внутрипартийного распорядка, государственное финансирование партии может быть ограничено в разумных пределах в зависимости от того, насколько она выполняет ряд основополагающих требований.

192. Вполне разумной мерой может стать законодательное введение государствами минимума требований, выполнение которых является предварительным условием выделения партиям государственного финансирования. Такие условия могут включать в себя:

– регистрацию в качестве политической партии;
– предъявление доказательств наличия минимальной поддержки граждан;
– сбалансированное представительство мужчин и женщин;[572]
– правильное оформление финансовой отчётности в соответствии с предъявляемыми к ней требованиями (в том числе, и за предыдущую избирательную кампанию);
– соблюдение соответствующих бухгалтерских и аудиторских норм.

4. Регулироание финансирования партий и избирательных расходов

а) Ограничения на расходы политических партий

193. Регулирование финансирования партий и избирательных кампаний необходимо для обеспечения защиты демократического процесса, что достигается, в случае необходимости, и путём ограничения расходов. Как отмечается в Замечании общего порядка № 25 Комитета по правам человека ООН: « Разумное ограничение расходов на избирательную кампанию может быть оправданным в тех случаях, когда необходимо гарантировать, что свободный выбор избирателей не предопределён или же что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких бы то ни было кандидатов или партии. Результаты честных выборов должны соблюдаться и претворяться в жизнь». Одним из ключевых моментов такого правового построения является требование прозрачности. При разработке порядка выделения средств и составления отчётности об их расходовании как во время, так и вне рамок официальных избирательных периодов, следует руководствоваться требованиями обеспечения прозрачности в соответствии с принципами, изложенными в Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции, и в соответствующих рекомендациях Совета Европы.[573]

---

[572] Предоставление партиям субсидий может быть обусловлено соблюдением принципа паритета между мужчинами и женщинами, так как получение финансовой поддержки является привилегией, а не правом. В Рекомендации Rec 2003(3) Комитета министров Совета Европы в частности говорится: «Государства – члены должны… (1) рассмотреть возможность проведения законодательных реформ, направленных на установление паритетного порога для кандидатов на местных, региональных, национальных и наднациональных выборах. Если применяется пропорциональная избирательная система, то необходимо предусмотреть чередование мужчин и женщин в избирательных списках; (2) Рассмотреть возможность государственного финансирования политических партий при поощрении поддержки ими равенства между мужчинами и женщинами».

[573] См. статью 7(3) Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции. См. также статью 3 Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний».

194. Как указывалось выше, прозрачность финансирования партийной деятельности и избирательных кампаний необходима в целях защиты прав избирателей и предотвращения коррупции. Кроме того, прозрачность также важна и потому, что общественность имеет право на получение необходимой информации: избиратели должны иметь доступ к соответствующим сведениям о финансовой поддержке, оказываемой политическим партиям, с тем, чтобы в дальнейшем партии были им подотчётны.

195. Разумные ограничения на избирательные расходы могут быть оправданы в тех случаях, когда необходимо гарантировать, что свободный выбор избирателей не предопределён или же что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких бы то ни было кандидатов или партии.

196. Для государства было бы разумно установить лимит на максимальные избирательные расходы партий с целью выполнения законной задачи по обеспечению равенства между кандидатами. Тем не менее, законная цель, преследуемая при наложении вышеуказанных ограничений, должна уравновешиваться столь же законной необходимостью защиты других прав, таких как право на свободу объединения или же на свободу выражения своего мнения. Этот подход требует тщательной проработки вопроса об установлении лимитов на расходы во избежание того, чтобы они не оказались излишне обременительными. Максимальный лимит на расходы обычно устанавливается в виде конкретной или относительной суммы, зависящей от таких факторов, как количество избирателей в том или ином избирательном округе, а также от цен на расходные материалы и услуги, потребляемые при проведении избирательной кампании. В особенности, хочется отметить, что Комитет министров Совета Европы поддержал второй вариант, при котором – какой бы ни была избирательная система – лимит на максимальные расходы определяется в зависимости от количества голосующих. В любом случае, какой бы метод ни был избран, важно, чтобы такие лимиты были ясно определены законом.

197. Кроме того, соответствующими законодательными актами следует ясно определить, какое государственное учреждение будет компетентно разрабатывать и пересматривать вышеуказанные лимиты и каковы будут пределы его полномочий. Учитывая значительность расходов на избирательную кампанию в наше время, определяемые законом лимиты должны быть реалистичными с тем, чтобы обеспечить всем партиям возможность эффективно участвовать в предвыборной гонке. В оптимальном случае, лимиты должны устанавливаться с учётом инфляции. Это в свою очередь требует, чтобы законодательные нормы, применяемые при определении лимитов, отталкивались не от какой-то конкретной суммы, а от принципа индексации.

b) Требования к финансовой отчётности партий о расходовании средств на нужды избирательных кампаний

198. Государствам следует потребовать от политических партий, чтобы они вели учёт всех пожертвований в денежной и натуральной форме, получаемых ими или их кандидатами в течение всего избирательного периода. Эти записи

должны сохраняться, а их содержание доводиться до широкого общественного мнения таким образом, чтобы можно было проверить соответствие расходов установленным лимитам.

199. Следует также обязать партии предоставлять перед началом избирательной кампании основные сведения уполномоченному государственному учреждению (обычно, это органы по организации и проведению выборов или же контрольно-надзорый орган). Предоставляемые сведения должны включать в себя информацию о банковском счёте партии и личные данные работников, отвечающих за партийные финансы.

200. Отчёты о расходовании средств на нужды избирательной кампании должны быть переданы уполномоченным органам в установленные сроки, в любом случае, не позднее 30 дней после окончания выборов. В них следует указывать сведения о расходах не только по партийным организациям в целом, но и по отдельным кандидатам и спискам кандидатов. Необходимо законодательно утвердить типовую форму финансового отчёта таким образом, чтобы партии составляли стандартизированную отчётность, содержащую попунктно все требуемые сведения, и можно было бы сравнивать информацию, предоставленную различными партийными организациями. В целях обеспечения большей гласности накопленный передовой опыт требует своевременного предоставления таковой финансовой отчётности и доведения её до сведения широкой общественности через Интернет.

c) Требования к финансовой отчётности о расходовании средств на нужды политической деятельности партий

201. Статьей 7(3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией на подписавшие её государства накладывается обязательство добросовестно прилагать усилия, направленные на расширение прозрачности прохождения кандидатов на избираемые публичные должности и финансирования политических партий. Раскрытие сведений о финансировании политической деятельности является основным способом достижения такой прозрачности. Существуют различные формы регулирования, позволяющие контролировать роль денег в политическом процессе: это установление лимитов на расходы, запрещение использовать некоторые источники дохода и предоставление государственного финансирования. Но для эффективного использования ряда других механизмов регулирования требуется действительная открытость финансовой информации.

202. Следует потребовать от политических партий предоставления уполномоченным контрольно-надзорным органам исчерпывающей финансовой отчётности как минимум раз в год, даже если при этом партия не участвует ни в какой избирательной кампании. В таких сводных отчётах должны быть раскрыты поступления от жертвователей, а также содержаться объяснение всех расходов. Ходя дело гласности только выиграет от требования раскрывать в отчетности личность жертвователей, законодателю следует взвешенно подойти к этой ситуации, принимая во внимание соображения защиты частной жизни жертвователей и необходимость оградить их от попыток запугивания. Все сведения, содержа-

щиеся в сводных финансовых отчётах, должны быть в консолидированной базе данных, охватывающей все уровни партийной деятельности.

203. В сводных отчётах следует ясно установить различие между сведениями о поступлении и расходовании средств. Кроме того, принятая форма отчётности должна позволить распределить пожертвования в соответствии со стандартизированной классификацией поступлений, установленной соответствующими положениями действующего законодательства. В сводных финансовых отчётах также необходимо указывать характер и размеры всех пожертвований, полученных политической партией.

204. В случае необходимости, сводные отчёты должны включать в себя как общие сведения о финансировании партией всей своей политической деятельности, так и информацию о финансировании избирательных кампаний. Также в отчётах следует ясно указывать, какие расходы пошли на нужды партии в целом, а какие – на нужды отдельных конкретных кандидатов.

205. Партия может попытаться обойти требования, предъявляемые к финансированию избирательных кампаний, путём осуществления разного рода мероприятий в «предвыборный» период или же обратившись к услугам третьих лиц, выступающих в качестве каналов передачи средств и предоставления услуг. Это посредничество известно в ряде стран как практика обращения к «третьим лицам». В целях ограничения такого рода злоупотреблений необходимо ввести жесткую систему финансовой отчётности партий, распространяющуюся не только на период избирательных кампаний. В законодательстве должны содержаться ясные положения, определяющие, какие виды деятельности запрещаются во время предвыборной кампании. Одновременно, поступления и расходы на такого рода мероприятия в течение вышеуказанного периода должны отслеживаться и караться. В законодательстве следует точно установить, кому могут быть отпущены средства политической партии в период, предшествующий выборам, и каковы ограничения, накладываемые на их использование третьими лицами, напрямую не связанными с партией.

206. Принцип прозрачности, ставший неотъемлемой частью общепринятого передового опыта, предполагает своевременное опубликование финансовых отчетов партий. Выполнить это требование невозможно без подготовки достаточно подробной отчётности, которая была бы познавательной и понятной для широких кругов общественности. Хотя публикация финансовых отчётов и важна для установления общественного доверия к деятельности партий, требования в этом направлении должны быть направлены на достижение равновесия между искомой гласностью и озабоченностью жертвователей, желающих оградить свою личную жизнь от всякого рода посягательств.

d) Злоупотребления при использовании государственных средств

207. В соответствии с нормами международного права, злоупотребления при использовании государственных средств повсеместно подлежат осуждению. Хотя мандат народного доверия неизбежно и естественно предполагает наличие определённых льгот, законодатель должен попытаться не увековечивать и не рас-

ширять их. Кандидаты, занявшие выборные должности, и пришедшие к власти партии не должны использовать для собственной выгоды государственные средства и возможности (в виде имущества, трудовых соглашений за государственный счёт, транспортных средств и персонала). По этому поводу в статье 5.4 «Копенгагенского документа» ОБСЕ говорится, что государства-члены обязуются сохранять «недвусмысленное разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

208. В целях повышения эффективности регулирования использования государственных средств, в законодательстве должно содержаться ясное определение того, что в данном случае квалифицируется как злоупотребление. Например, выборным должностным лицам зачастую предоставляется возможность бесплатно пользоваться почтовыми услугами (что рассматривается как вещь абсолютно необходимая для доведения их руководящих указаний до широких слоёв населения). Но при этом рассылки, включающие партийную пропаганду или же изложение идеологических платформ кандидатов, уже являются образчиком злоупотребления в виде нецелевого использования предоставленного им в бесплатное пользование государственного ресурса. Поэтому следует законодательно предупреждать такого рода злоупотребления.

209. Злоупотребления при использовании государственных средств могут принимать форму манипулирования или же запугивания государственных служащих. Нельзя утверждать, что случаи, когда правительство требует от госслужащих обязательного присутствия на про-правительственных собраниях, является вещью неслыханной. Такого рода практика должна быть недвусмысленно и повсеместно запрещена законом.

210. Наёмные работники государственного сектора (госслужащие) не могут быть принуждены политической партией к выплате ей каких бы то ни было денежных средств. Такого рода практика также должна подлежать законодательному запрету как злоупотребление при использовании государственных средств.

5. Контрольные органы

211. Как указывается в Рекомендации Rec 2003(4) Комитета министров Совета Европы:

> *«Государства должны установить независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Независимый надзор должен включать наблюдение за бюджетом политических партий и за расходами во время избирательных кампаний, а также за их представлением и опубликованием».*

212. Такой надзор может осуществляться самыми разнообразными организациями, включая уполномоченные надзорные учреждения или же государственные финансовые органы. При этом, какой бы орган ни был уполномочен проверять финансовую отчётность партий, на законодательном и организационном уровнях следует предусмотреть осуществление эффективных мер по обеспечению независимости такого органа от политического давления и его привержен-

ность принципам беспристрастности. Независимость уполномоченного надзорного органа является абсолютным условием его должного функционирования, и поэтому твёрдое требование обеспечения таковой независимости должно содержаться в соответствующих законодательных актах. Кроме того, весьма настойчиво рекомендуется тщательно проработать порядок назначения работников этого надзорного органа во избежание политического влияния на них.

213. Следует также законодательно установить порядок назначения членов контрольно-надзорного органа, ясно определить их полномочия и служебные обязанности, уточнить характер и тяжесть нарушений, которые могут повлечь за собой вынесение санкций, а также дать чёткие указания, касающиеся порядка обжалования решений контрольно-надзорного органа.

214. Контрольно-надзорному органу следует предоставить полномочия по проверке счетов и финансовых отчётов, представляемых партиями и кандидатами. Порядок проведения такой проверки должен быть определён положениями соответствующих законодательных актов. Регулирование финансовых вопросов является такой областью, к которой слишком часто складывается дискриминационное или же предвзятое отношение со стороны контрольно-надзорных органов, А этого следует избегать. Поэтому необходимо законодательно установить точные порядок и процедуру, определяющие, отчёты каких партий и как отбираются на проверку. В любом случае, важно, чтобы такие проверки проводились объективно и без какой бы то ни было дискриминации.

а) Санкции, налагаемые на партии в связи с нарушениями в финансовой сфере

215. Неточности в финансовых отчётах, несоблюдение правил ведения финансовой отчётности или же нецелевое использование государственных средств должны приводить к полной или частичной потере партией финансирования из государственного бюджета. Другой имеющейся в распоряжении у государства мерой взыскания может быть наложение на партию административного штрафа. Как отмечает Комитет министров Совета Европы, санкции, принимаемые в отношении политических партий в связи с нарушением ими законодательных актов о финансировании политической деятельности, должны быть «эффективными, соразмерными и профилактически действенными».[574] Этого рода взыскания были рассмотрены более детально выше в пункте 200.

216. Как указывается в пункте 200, по сути своей все санкции должны быть соразмерны совершенным правонарушениям. Применительно к финансовой области, следует учитывать величину суммы, о которой идёт речь, наличие попыток скрыть правонарушение и его повторяемость.

217. Наряду с уголовными мерами наказания, которые предусмотрены за совершение тяжких правонарушений, подрывающих целостность общества, следует одновременно иметь целый набор административных взысканий, налагаемых на партии в связи с недобросовестным присвоением финансовых средств или же с их нецелевым использованием.

[574] См. статью 16 Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний».

XIII. Контроль и надзор за деятельностью политических партий

1. Учреждение контрольно-надзорных органов

a) Нейтральный и беспристрастный подход

218. Контрольно-надзорным органам следует занимать нейтральную и объективную позицию в процессе осуществления надзора за соблюдением норм закона при регистрации политических партий (в тех случаях, когда таковая требуется), их финансировании и регулировании партийной деятельности. Регламентирование всегда необходимо осуществлять объективно и с соблюдением принципа недискриминации. Все партии должны подпадать под действие одних и тех же регламентирующих документов, и содержащиеся в них положения следует применять ко всем партиям с соблюдением принципа равного обращения.

b) Функции контрольно-надзорных органов и пределы их полномочий

219. Должно существовать чёткое разграничение компетенции таким образом, чтобы было ясно, какие органы несут ответственность за надзор за деятельностью политических партий, каковы функции таких органов и пределы их полномочий. Например, как правило, регистрация осуществляется уполномоченным министерством или же компетентным судебным органом. Но какой бы инстанции ни были поручены контрольно-надзорные функции, таковые должны осуществляться непредвзято и с соблюдением требования независимости и беспристрастности. Кроме того, партиям следует предоставить право обжаловать решения контрольно-надзорных органов в соответствующих судебных инстанциях,[575] и в любом случае таковые органы всегда должны быть подотчётны за свои решения.

220. В законодательстве должны содержаться положения, определяющие, каким образом информация о правонарушениях доводится до сведения контрольно-надзорных органов, какими следовательскими полномочиями наделены таковые органы и какие меры наказания они могут применять. Вообще, следует законодательно предоставить контрольно-надзорным органам возможность проводить собственное расследование и, в случае необходимости, привлекать виновных лиц к ответственности. При отсутствии необходимых следовательских полномочий таковые органы вряд ли смогут эффективно выполнять свои функции. Кроме того, в целях обеспечения должного функционирования контрольно-надзорных органов необходимо предоставить им соответствующее финансирование.

221. Следует также в законодательстве дать ясное определение порядка принятия решений контрольно-надзорными органами. Инстанциям, уполномоченным надзирать за политическими партиями, следует воздерживаться от излишне придирчивого контроля за их деятельностью. По большей части, функции таких

[575] См. § 18-19 Замечания общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека, (UN Doc. CCPR/C/GC/3). См. также статью 3 Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам – членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний».

органов относятся ко внутрипартийным проблемам, которые следует доводить до сведения государственных органов власти лишь в исключительных случаях и только тогда, когда необходимо обеспечить соблюдение закона.

222. В целях обеспечения прозрачности и усиления независимости контрольно-надзорных органов особенно важно законодательно определить порядок, в соответствии с которым они укомплектовываются кадрами. Вообще, такого рода назначения в большей степени гарантируют должное функционирование этих органов, если они производятся на ротационной основе вне зависимости от избирательного цикла. Кроме того, передовой опыт подсказывает, что, как правило, практика пожизненного назначения или же назначения на один срок является подходящим методом укомплектования контрольно-надзорных органов. Он способствует обеспечению их независимости от политических влияний. В любом случае, следует гарантировать положение, при котором инстанция, уполномоченная назначать должностных лиц в состав контрольно-надзорных органов, не могла бы смещать их по своему усмотрению.

223. Необходимо законодательно установить твёрдые сроки вынесения контрольно-надзорными органами решений по вопросам о регулировании деятельности политических партий и их учреждения. Этот аспект особенно важен, принимая во внимание чувствительность к малейшим изменениям и ограниченность по времени избирательного процесса. Например, 30-дневный срок представляется вполне разумным максимальным промежутком времени для вынесения контрольно-надзорным органом решения по вопросу об учреждении или же регистрации политической партии. Кроме того, следует законодательно предусмотреть возможность повторного предъявления пакета документов на регистрацию партии в разумные сроки после первичного отказа, вызванного незначительными упущениями, чтобы позволить ей зарегистрироваться.

c) Санкции, налагаемые на партии в связи с несоблюдением ими положений действующего законодательства

224. К партиям, признанным виновными в нарушении соответствующих положений действующего законодательства, следует применять санкции. Таковые всегда должны быть объективными, действенными, осуществимыми на практике и соразмерными преследуемой цели. Не следует путать санкции, используемые для привлечения партий к ответственности за содеянное, с их запрещением или же роспуском вследствие того, что та или иная партийная организация прибегла к насилию или же угрожает общественному спокойствию или демократическому конституционному строю страны. Если партия запрещается или же распускается на столь крайних основаниях, то это делается не для того, чтобы привлечь её к ответу за нарушение действующего законодательства, а потому, что это необходимо в демократическом обществе. В том случае, если партия регулярно нарушает закон и не предпринимает никаких усилий для изменения ситуации к лучшему, то соответствующей мерой может быть лишение её регистрации. Потеря статуса имеет большое значение там, где практикуется государственная финансовая поддержка партий.

225. Государству необходимо иметь в своём распоряжении целый набор различных по тяжести санкций, налагаемых на партии в связи с несоблюдением ими положений действующего законодательства. Как указывалось выше, взыскания должны быть соразмерны содеянным нарушениям. В их перечень следует включить:

– административные штрафы, при исчислении которых надо учитывать характер нарушения и, кроме того, его повторяемость;
– частичное или полное лишение бюджетного финансирования и других форм государственной поддержки (может использоваться в качестве временной меры, действующей в течение ограниченного срока);
– лишение права на получение в будущем государственной поддержки в течение определённого промежутка времени;
– полное или частичное лишение права на компенсацию средств, затраченных на организацию и проведение избирательной кампании;
– конфискация в пользу государственной казны финансовых средств, уже перечисленных на счета партии или же согласие на перечисление которых получено;
– приостановление права партии выдвигать кандидатов на выборы в течение определённого промежутка времени;
– уголовные наказания, выносимые в связи с совершением особо тяжких правонарушений в отношении членов партий, несущих за них ответственность;
– признание избрания кандидата недействительным, но лишь на основании решения суда, вынесенного при соблюдении прав защиты, и только в том случае, если вменяемое нарушение могло повлиять на результаты выборов;
– потеря партией государственной регистрации.

226. В случае признания того, что местные отделения партии действовали от имени её центральных руководящих органов на национальном уровне, санкции могут быть вынесены в отношении всей партии в целом.

227. Санкции всегда должны выноситься в соответствии с принципом соразмерности. Прежде чем наложить какое-либо взыскание, контрольно-надзорному органу следует твёрдо уяснить себе преследуемую им цель, чтобы принимаемое решение не отразилось пагубно на политическом плюрализме или же на возможности пользоваться гарантированными законом правами. В случае наложения соответствующих санкций, следует проинформировать общественное мнение о фактах, вошедших в состав правонарушения, и о характере взыскания, вынесенного в отношении партии.

228. В случае вынесения санкций в отношении той или иной партии, таковая должна иметь право на справедливое судебное разбирательство своего дела беспристрастным судом. В то время как контрольно-надзорные органы могут наложить взыскание, партиям следует предоставить возможность потребовать, чтобы окончательное определение меры наказания производилось соответствующим судебным органом в порядке судебного разрешения дел.

2. Право на эффективную правовую защиту и на справедливое судебное разбирательство беспристрастным судом

a) Право на эффективную правовую защиту

229. В статье 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод указывается, что «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Подобные положения, утверждающие право на эффективную правовую защиту, можно обнаружить и в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, и в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Соответственно, следует законодательно закрепить требование того, чтобы государство обеспечивало эффективные средства правовой защиты в случае любого нарушения основных прав на свободу объединения и выражения своего мнения. Таковые средства могут предоставляться уполномоченными административными, законодательными или же судебными органами, но доступны они должны быть при любом нарушении основных прав, гарантированных международными и региональными юридическими документами. В целях обеспечения её эффективности правовая защита должна осуществляться в наикратчайшие сроки. Действенность запоздалой правовой защиты невелика. Чтобы быть эффективной, она должна быть своевременной.

b) Право на справедливое и открытое судебное разбирательство беспристрастным судом

230. В статье 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривается, что «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Подобные положения, которые можно ещё обнаружить в статье 10 Всеобщей декларации прав человека и в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включают также право на рассмотрение дела в открытом судебном заседании в достаточно короткие сроки беспристрастным судом, равное право на доступ к правосудию и право на равные процессуальные возможности. Право на справедливое и открытое судебное разбирательство, дополненное правом на эффективную правовую защиту, обеспечивают соответствующие средства восстановления основополагающих прав в случае их нарушения. Таким образом, любое вмешательство государственных органов власти в деятельность политических партий даёт им повод оспорить в судебном порядке правомерность решений или же действий таковых органов и быть заслушанными в открытом судебном заседании беспристрастным судом. Эта возможность особенно важна, когда речь идёт о запрещении или же роспуске политической

партии, так как по столь серьезному вопросу окончательное решение должно быть за судебной инстанцией. Во всех случаях, когда рассматривается возможность запрещения или же роспуска, предварительно дело всегда должно быть заслушано в суде соответствующего уровня.

231. Законодательство должно содержать положения, позволяющие оспорить в судебном порядке любые решения контрольно-надзорных органов, которые могут отрицательно сказаться на праве на свободу объединения применительно к политическим партиям или же на возможность осуществления других защищённых прав (включая отказ в регистрации или же потерю партией статуса, основывающегося на результатах выборов). В принципе, должны всегда существовать судебные способы разрешения споров, касающихся основополагающих прав.[576] Поэтому все партии следует наделить правом обращаться в суд для оспаривания в судебном порядке решений контрольно-надзорных органов. В рамках такого судопроизводства партии (выступающие в качестве объединения частных лиц) должны иметь возможность защитить свои права в условиях справедливого и открытого судебного разбирательства.

232. Соблюдение разумных сроков разбирательства является одним из условий обеспечения его справедливости. Затягивание сроков рассмотрения дела не может не привести к риску узурпации права на справедливое судебное разбирательство.[577] Следует законодательно установить разумные сроки рассмотрения заявлений и вынесения по ним судебных решений, естественно, с учётом особых соображений, связанных с характером выносимых решений.

233. В законодательстве следует также уточнить процедуру обжалования в апелляционном порядке решений, затрагивающих права политических партий. Кроме того, право на обжалование должно быть законодательно распространено на частных лиц и другие партии, чьи интересы были затронуты обжалуемым решением.

XIV. Приложения

Приложение «А» – Подборка международных и региональных юридических документов (извлечения)

Настоящий раздел включает в себя тематическую подборку извлечений из международных и региональных юридических документов, лежащих в основе правового регулирования деятельности политических партий в зоне ОБСЕ и неоднократно упоминавшихся в этой работе. Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская Конвенция о защите прав человека накладывают ряд правовых обязательств на ратифицировавшие их государства. Хотя положения Всеобщей декларации прав человека и «Копенгагенского документа»

[576] CDL-AD(2004)007rev – «Руководство и Пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы». Приняты Венецианской комиссией 58-м Пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 года).

[577] См. пункт 27 Замечания общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека.

и не обязательны к исполнению, политический характер этих юридических документов таков, что ссылка на них представляет собой также весьма убедительных аргумент в глазах государств, подписавших их.

Международный пакт о гражданских и политических правах[578]

Статья 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

(a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

(b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

(c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Статья 14

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако лю-

[578] Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года) 999 UNTS 171 (ICCPR).

бое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

(a) для уважения прав и репутации других лиц;

(b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 22

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям,

Статья 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин[579]

Статья 3

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Статья 4

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Статья 7

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

(a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;

(b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;

(c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации[580]

Статья 2(2)

Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни

[579]–Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (подписана 18 декобря 1979 г., вступила в силу 3 сентября 1981 года) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

[580] Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. (утверждена 21 декабря 1965 года, вступила в силу 4 января 1969 года) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены.

Статья 5

В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: …

(ix) права на свободу мирных собраний и ассоциаций;

Конвенция ООН по борьбе с коррупцией[581]

Статья 7(3)

Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

Всеобщая декларация прав человека[582]

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

Пекинская декларация и программа действий по положению женщин[583]

Статья 13.

Расширение возможностей женщин и их всестороннее участие на основе равенства во всех сферах жизни общества, включая участие в процессе принятия

[581] Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (подписана 9 декабря 2003 года, вступила в силу 14 декабря 2005 года) 1249 UNTS 13 (UNCAC)

[582] Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 года UNGA Res 217A (III) (UDHR).

[583] Пекинская декларация и программа действий по положению женщин (принята 15 сентября 1995 г. на четвёртом заседании Всемирной конференции по положению женщин).

решений и доступ к власти, имеют основополагающее значение для достижения целей равенства, развития и мира.

Статья 24

Принять все необходимые меры по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и девочек и устранению всех препятствий на пути достижения равенства между мужчинами и женщинами и улучшения положения женщин и расширения их прав.

Статья 32

Наращивать усилия по предоставлению равных возможностей пользоваться всей совокупностью прав человека и основных свобод всем женщинам и девочкам, сталкивающимся с комплексом барьеров, препятствующих расширению их прав и улучшению положения ввиду таких факторов, как расовая принадлежность, возраст, язык, этническая принадлежность, культура, религия или инвалидность или принадлежность к коренному народу.

Пекинская программа действий

Деятельность, которая должна осуществляться правительствами:

Принять, в частности там, где это необходимо, в рамках избирательных систем мер, побуждающих политические партии к привлечению женщин на выборные и назначаемые государственные должности в той же пропорции и на тех же уровнях, что и мужчин;

Политическими партиями:

a) рассмотрение вопроса об изучении партийных структур и процедур в целях устранения всех препятствий, которые прямо или косвенно создают дискриминационные барьеры для участия женщин;

b) рассмотрение вопроса о разработке инициатив, позволяющих женщинам всесторонне участвовать во всех внутренних руководящих структурах и процессах выдвижения кандидатов на назначаемые и выборные должности;

c) рассмотрение вопроса о включении гендерных проблем в свою политическую программу, принимая меры по обеспечению возможности участия женщин в руководстве политических партий на равных основаниях с мужчинами.

Правительствами, национальными органами, частным сектором, политическими партиями, профсоюзами, организациями работодателей, субрегиональными и региональными органами, неправительственными и международными организациями и учебными заведениями:

(a) организация обучения по развитию руководящих навыков и укреплению уверенности в своих силах, призванного оказывать помощь женщинам и девочкам, особенно имеющим особые потребности, женщинам-инвалидам и женщинам, относящимся к расовым и этническим меньшинствам, в укреплении уверенности в собственных силах и побудить их к занятию руководящих должностей;

(b) разработка гласных критериев занятия руководящих должностей и обеспечение сбалансированного в гендерном отношении состава отборочных органов;

(c) создание системы наставничества для не имеющих соответствующего опыта женщин, и в частности организация обучения, в том числе навыкам организующей и руководящей деятельности, ораторского искусства и самоутверждения, а также ведения политических кампаний;

(d) организация для женщин и мужчин учебной подготовки с уделением особого внимания гендерным вопросам, призванной содействовать формированию недискриминационных рабочих взаимоотношений и уважению разных стилей работы и управления;

(e) налаживание механизмов и обучения, поощряющих женщин к участию в процессе выборов, политической деятельности и других сферах организующей работы.

Хартия основных прав Европейского Союза[584]

Статья 12

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими на всех уровнях, в частности, в политической, профсоюзной и общественной жизни, что подразумевает право каждого человека создавать совместно с другими профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов.

2. Политические партии, действующие на уровне Европейского Союза, содействуют выражению политической воли граждан Союза.

Статья 21

1. Запрещается дискриминация любого рода, в частности, по признаку пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических характеристик, языка, религии или убеждений, политических и иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, происхождения, ограниченной трудоспособности, возраста или сексуальной ориентации.

2. В сфере применения Договора, учреждающего Европейское сообщество и Договора о Европейском Союзе и без ущерба для особых положений указанных договоров любая дискриминация по признаку гражданства запрещается.

Статья 23

Равноправие мужчин и женщин должно быть обеспечено во всех областях, в том числе в области трудоустройства, работы и вознаграждения за труд. Принцип равноправия не является препятствием для сохранения или принятия мер, предусматривающих особые преимущества для недостаточно представленного пола.

[584] Хартия основных прав Европейского Союза (2000/C 364/01) (вступила в силу 1 декабря 2009 года).

Европейская Конвенция О Защите прав человека и основных свобод[585]

Статья 10

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Статья 14

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

---

[585] Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года, изменена в соответствии с положениями Протокола n° 11 (рядом европейских договоров n° 155), который вступил в силу 1-го ноябры 1998, прекратив действие положений Протоколов №№ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 и внеся изменения, в частности, в статьи 25 и 46 ЕКЗПЧ.

Европейская Конвенция О Защите прав человека и основных свобод – Протокол 12

Статья 1

1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств[586]

Статья 4

1. Стороны обязуются гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона. В связи с этим любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.

2. Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим Стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

Статья 7

Стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии.

Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне[587]

Статья 3

Каждая Сторона обязуется, с учетом положений Статьи 9, гарантировать иностранным жителям на тех же условиях, что и своим собственным гражданам:

---

[586] Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, European Treaty Series – 157. г. Страсбург 1.II.1995.

[587] Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Совет Европы, European Treaty Series – 144. г. Страсбург 5.II.1992.

a) право на свободу слова; это право включает в себя свободу выражать мнения и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы. Данная Статья не препятствует государствам требовать лицензий на радиовещательную, телевизионную или кинематографическую деятельность.

b) право на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций с другими, включая право создавать и вступать в профсоюзы для защиты своих интересов. В частности, право на свободу ассоциаций подразумевает право иностранных жителей создавать свои собственные местные ассоциации для взаимной помощи, поддержки и выражения своей культурной самобытности или защиты своих интересов в вопросах, находящихся в компетенции местных властей, а также право вступать в любую ассоциацию.

Документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгагенский документ)[588]

Параграф 7

Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства – участники

7.5 – уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

7.6 – уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

7.7 – обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

7.8 – обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном

Параграф 9

Государства – участники подтверждают, что:

[588] «Копенгагенский документ» – Вторая конференция ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгаген, 5 июня – 29 июля 1990 года), Документ Копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (Копенгагенский документ).

(9.1) – каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право;

9.3 – право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая свободу забастовок, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международным стандартам;

Параграф 10

Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства – участники заявляют о своем обязательстве:

(10.4) – разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

Параграф 26

Государства – участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов. Они будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее:

– формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обществах.

Приложение «В»: Тематическая подборка случаев из судебной практики европейского суда по правам человека

Ниже прилагается подборка случаев из судебной практики ЕСПЧ по теме создания политических партий и права на свободу объединения.

– постановление ЕСПЧ по делу *Абдюлкадир Айдин и др. против Турции* (2005 год) (заявление No. 53909/00);
– постановление ЕСПЧ по делу *Ахмед и др. против Соединённого Королевства* (1998 год) (заявление No. 65/1997/849/1056):
– постановление ЕСПЧ по делу *Объединённое общество инженеров железнодорожного транспорта и Файермен против Соединённого Королевства* (2007 год) (заявление No. 11002/05);
– постановление ЕСПЧ по делу *Саентологическая церковь г. Москвы против России* (2007 год) (заявление No. 18147/02);
– постановление ЕСПЧ по делу *Кипр против Турции* (2001 год) (заявление No. 25781/94);
– постановление ЕСПЧ по делу *Демир и Демократическая партия против Турции* (2005 года) (заявление Nos. 39210/98 and 39974/98);
– постановление ЕСПЧ по делу *Демократическая партия (ДЕП) против Турции* (2002 год) (заявление No. 25141/94);
– постановление ЕСПЧ по делу *Емек Партизи и Сенол против Турции* (2005 год) (заявление No. 39434/98);
– постановление ЕСПЧ по делу *Партия свободы и демократии (Оздеп) против Турции* (1999 год) (заявление No. 23885/94);
– постановление ЕСПЧ по делу *Гюнери и други против Турции* (2005 год) (заявление Nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98);
– постановление ЕСПЧ по делу *KPD v. FRG* (1957) (заявление No.250/57);
– постановление ЕСПЧ по делу *Лоизиду против Турции* (1995 год) (заявление No. 15318/89);
– постановление ЕСПЧ по делу *Московское отделение Армии спасения против России* (2006 год) (заявление No. 72881/01);
– постановление ЕСПЧ по делу *Уранио Токсо и др. против Греции* (2005 год) (заявление No. 74989/01);
– постановление ЕСПЧ по делу *Президентская партия Молдовы против России* (2004 год) (заявление No. 65659/01);
– постановление ЕСПЧ по делу *Рефах Партизи (партия благоденствия) и др. против Турции* (2003 год) (заявление Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98);
– постановление ЕСПЧ по делу *Сидиропулос и др. против Греции* (1998 год) (заявление No. 26695/95);
– постановление ЕСПЧ по делу *Социалистическая партия и др. противТурции* (1998 год) (заявление No. 26482/95);
– постановление ЕСПЧ по делу *СПТ [Социалистическая партия Турции] и др. против Турции* (2003 год) (заявление No. 26482/95);

– постановление ЕСПЧ по делу *Объединённая коммунистичесая партия Турции и др. против Турции* (1998 год) (заявление No. 19392/92);
– постановление ЕСПЧ по делу *Фогт против Германии* (1995 год) (заявление No. 17851/91);
– постановление ЕСПЧ по делу *Язар, Каратас, Аксой и Народная партия труда [Н.П.Т.] против Турции* (2002 год) (заявление Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93);
– постановление ЕСПЧ по делу *Йумак и Саадак против Турции* (2008 год) (заявление No. 10226/03).

Приложение «С»: Тематическая подборка базовых документов

Документы Парламентской Ассамблеи Совета Европы:

– Резолюция 1736 (2010), 21/05/2010, «Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий»;
– Резолюция 1601(2008), 23/01/2008, «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»;
– Резолюция 1546 (2007) 17/04/2007, «Кодекс поведения политических партий»;
– Рекомендация 1438 (2000) и Резолюция 1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе»;
– Резолюция 1308 (2002) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах — членах Совета Европы»;
– Рекомендация 1516 (2001) «О финансировании политических партий»;
– Резолюция 1264 (2001), Резолюция 1320 (2003) и Рекомендация 1595 (2003) «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов»;
– «Доклад о финансировании политических партий», Doc. 9077 (2001);
– «Доклад об ограничениях на деятельность политических партий в государствах – членах Совета – Европы», Doc. 9526 (2002);
– «Доклад о несовместимости запрещения демократически выбранных партий с нормами Совета Европы», Doc. 8467 (1999).

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия):

CDL-AD(2009)002, «Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий». Принят Венецианской комиссией на 77-м Пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 год);

CDL-INF(2000)001, «Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах». Принято Венецианской комиссией на 41-м Пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 года);

CDL-INF(2001)008, «Положение и доклад о финансировании политических партий». Приняты Венецианской комиссией на 46-м Пленарном заседании (Венеция, 9-10 марта 2001 года);

CDL-AD(2006)014, «Заключение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из иностранных источников». Принято Венецианской комиссией на 66-м Пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 года);

CDL-AD(2004)007rev, «Руководство и пояснительный доклад по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы». Приняты Венецианской комиссией 58-м Пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2004 года);

CDL-AD(2006)025, «Доклад об участии политических партий в выборах». Принят Советом по демократическим выборам на 16-й встрече (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на 67-м Пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 года);

CDL-AD(2004)004 «Доклад об учреждении, организации и деятельности политичских партий», составленный на основе ответов на тематический вопросник. Принят Венецианской комиссией на 57-м Пленарном заседании (12-13 декабря 2003 года).

Приложение «D»: Перечень «кодексов поведения»

– Кодекс поведения политических партий: ведение избирательной кампании во время демократических выборов. 1999 год, г. Стокгольм, Международный институт демократии и содействия выборам.
– Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий. 2008 год, г. Венеция. Европейская комиссия за демократию через право.
– Минимальные стандарты демократического функционирования политических партий. 2008 год, Национальный демократический институт по международным делам

ЗАКЛЮЧЕНИЕ О ЗАПРЕТЕ НА ФИНАНСОВЫЕ ВЗНОСЫ В ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ ИЗ ИНОСТРАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

принято Венецианской Комиссией на 66-й пленарной сессии
(Венеция, 17-18 марта 2006 года)
на основе комментариев
Кестутиса ЛАПИНСКАСА *(члена Комиссии, Литва)*
Ханса-Хайнриха ФОГЕЛЯ *(члена Комиссии, Швеция)*
CDL-AD(2006)014

I. Введение

1. *13 декабря 2005 года Первая палата Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) попросила Венецианскую комиссию подготовить заключение о проблеме получения политическими партиями финансовых взносов из-за границы. Запрос состоит из двух вопросов:*

i. Является ли финансирование политических партий со стороны зарубежных политических партий, как правило, запрещенным или ограниченным в государствах-членах Совета Европы? Если да, то какие страны приняли такую меру?

ii. В какой степени запрет на финансирование со стороны зарубежной политической партии в отношении политической партии может рассматриваться как «необходимый в демократическом обществе», в соответствии со статьей 11 Конвенции? Необходимо ли в этом случае исходить из особого подхода к финансированию политической партии, созданной в стране-члене Европейского Союза, со стороны партии, созданной в другом государстве-члене Европейского Союза?

2. *Венецианская комиссия попросила К. Лапинскаса и Х.-Х. Фогеля подготовить ответ на вышеуказанный запрос.*

3. *Следующее заключение основывается на национальном законодательстве, предыдущих докладах Венецианской комиссии о политических партиях*[589] *и дру-*

[589] CDL-INF(2000)001 – Руководящие принципы о запрете и роспуске политических партий и аналогичные меры, утвержденные Венецианской комиссией на 41-й пленарной сессии (Венеция, 1011 декабря 1999 года), CDL-INF(2001)007 – Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий, принятые Венецианской комиссией на 46-й пленарной сессии (Венеция, 910 марта 2001 года) и CDL-AD(2004)007rev – Руководящие принципы и Пояснительный доклад о законодательстве о политических партиях: некоторые конкретные вопросы, принятые Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 года).

гих материалах исследований, посвященных проблеме финансирования политических партий. Часть этой информации размещена в Интернете.

4. *На своей 66-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 марта 2006 года) Венецианская комиссия приняла следующий текст.*

II. Правовые нормы о запрете финансирования политических партий со стороны зарубежных политических партий в государствах-членах Совета Европы

а. Национальное законодательство о финансировании политических партий

5. Исследование, проведенное Комиссией, показывает, что 28 государств-членов Совета Европы запрещают или значительно ограничивают иностранные взносы для политических партий, а 16 не устанавливают каких-либо ограничений такого рода[590][1] (см. таблицу ниже). В Приложении 1 к данному заключению излагается более подробная информация по этому вопросу.

6. Законодательные нормы, касающиеся политических партий, в разных странах значительно отличаются. Законодательные рамки в отношении партий, как особого типа объединений, во многом основываются на национальной истории, политических традициях и практике и поэтому весьма трудно сделать однозначные выводы о преимуществах и недостатках каждой системы.

7. Например, в «старых демократиях» существует широкий спектр подходов к финансированию партий: от полного отсутствия регулирования финансирования политических партий (например, в Швейцарии) до конкретно установленного запрета на иностранные взносы и пожертвования, как, например, во Франции (*«Ни один из кандидатов не может получать, прямо или косвенно, на какие-либо расходы,* взносы или материальную помощь со стороны иностранного государства или юридического лица, чья деятельность регулируется иностранным правом» (Избирательный кодекс (2005), статья *L52-8)*). В некоторых странах, притом что существует запрет на такие пожертвования в принципе, есть и конкретные исключения и разрешается финансирование из-за границы, если оно поступает от государств-членов Европейского Союза (ЕС). Такие исключения существуют, например, в законодательстве Испании (пожертвования политическим партиям со стороны других государств или других государственных иностранных органов запрещаются, за исключением дотаций со стороны Европейского парламента), в Германии (*«Партиям не разрешается получать следующие пожертвования: <…> 3.* Пожертвования, не подпадающие под сферу действия настоящего закона, при условии: что такие пожертвования передаются партии напрямую из имущества гражданина Германии, как это определено Основным законом, гражданином Европейского Союза, или частной компанией, 50% акций которой владеют граждане Германии, как это определено в Основном законе, или гражданином Евро-

590 [1]Что касается положения в Лихтенштейне и Монако, то никаких надежных данных найдено не было.

пейского Союза или лицом, основное место жительства которого находится в государстве-члене Европейского Союза; *это является пожертвованиями партиям национальных меньшинств в их стране предков, которые предоставляются им из государств, граничащих с Федеративной Республикой Германией, и в которых проживают члены их этнического сообщества, или это пожертвования, не превышающие 1 000 евро от иностранца» (Закон о политических* партиях (Партийный закон) *(2002), статья 25)*), и частично – в Соединенном Королевстве (за исключением Северной Ирландии). В Швеции не существует контроля, установленного на основании закона, в отношении ограничений на финансирование партий, и политика основывается на добровольных соглашениях скорее, чем на законодательстве государства. В других странах, таких как Кипр, иностранные пожертвования не запрещаются[591].

8. Законодательные положения в странах Центральной и Восточной Европы также весьма разные. Можно сказать, что с учетом их недавней истории, большинство стран этого географического региона чувствительно относятся к внешнему политическому влиянию. Исходя из этого, процесс строительства нации-государства или либерализации порождает особые законодательные нормы, касающиеся финансирования политических сил из иностранных источников. Регулирование, связанное с иностранными взносами, в большинстве случаев является ограничительным и основано на запретах, то есть регулирующие нормы ограничивают иностранные пожертвования как с количественной, так и качественной точки зрения. Это особенно касается новых демократических стран, которые возникли в постсоветском пространстве, таких как Армения, Азербайджан, Грузия и Молдова. Российская Федерация также запрещает любой тип иностранных взносов в свои политические партии.

9. Тем не менее, существует ряд исключений, особенно в Центральной Европе: иностранные пожертвования не запрещены в Боснии и Герцеговине (это исключение объясняется той важной ролью, которую играет международная помощь в послевоенном восстановлении Боснии и Герцеговины), в Чешской Республике и в Венгрии.

10. Очень часто те страны, которые запрещают финансирование из-за границы, принимают данную меру для того, чтобы избежать влияния на свою внутреннюю политическую жизнь со стороны других государств. В политической истории XX века имеется несколько примеров, когда некоторые государства оказывали финансовую поддержку политическим противникам правительств в других странах. В этой связи, наиболее острую критику вызывает внешнее финансирование политических партий. После русской революции в 1917 году Ленин создал Коммунистический интернационал (Коминтерн), в задачу которого входило, помимо прочего, направление денег и других форм помощи коммунистическим странам по всему миру. В 1930 году гитлеровский режим использовал

[591] См. также: Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns guidelines. Integrated project “Making democratic institutions work”, Council of Europe publishing, December 2003. (Ингрид ван Бизен, «Руководящие принципы политических партий и избирательных кампаний». Комплексный проект «Содействие деятельности демократических институтов», издательство Совета Европы, декабрь 2003 года).

межпартийные связи для распространения нацистских идей в других странах и проведения подрывных кампаний, прежде всего в Центральной Европе. «Холодная война» породила ту атмосферу, в которой СССР и США использовали финансирование для экспорта своего идеологического и политического влияния. В то время правительства получали субсидии, и «сверхдержавы» финансировали партизанские движения и политические партии «подходящей» ориентации. На это выделялись огромные ресурсы, и за деньги можно было купить самых невероятных идеологических «партнеров». После падения Берлинской стены некоторые страны продолжали опасаться, что иностранное финансирование может поддерживать, например, исламистские партии или иные политические движения, угрожающие их территориальной целостности и другим конституционным принципам. Некоторые из новых демократических стран в Центральной и Восточной Европе обосновывают ограничения на иностранное финансированием тем, что это может привести к искажениям в процессе выборов: например, в связи с экономическими проблемами, те партии, которые получают поддержку из-за границы, будут иметь преимущества на этапе предвыборной кампании, по сравнению с другими партиями в этой стране, такой поддержки не имеющими.

11. В ряде стран, в связи с интеграцией в ЕС, положение в настоящее время меняется. Некоторые новые государства-члены Европейского Союза пересматривают свое регулирование политических партий, для того чтобы в полной мере соответствовать требованиям Римского договора (см. часть IV настоящего доклада). Например, 23 августа 2004 года парламент Литвы принял новый Закон о финансировании и финансовом контроле в отношении политических партий и политических кампаний, в соответствии с которым запрет на пожертвования из-за границы был частично отменен: частные юридические лица государств-членов НАТО или ЕС, которые зарегистрированы в Литве, получили право финансировать политические партии. В соответствии с новым Законом финансовыми источниками политических партий являются членские взносы, дотации со стороны государства, доход от иной деятельности политической партии, вклады международных организаций (членами которых является Литва или литовская политическая партия) и пожертвования (статья 7). В соответствии со статьей 12, единственными лицами, которые имеют право предоставлять пожертвования политическим партиям, являются физические лица (граждане Литвы, граждане другого государства-члена ЕС, постоянно проживающие в Литве, другие постоянные жители Литвы и лица без гражданства) и юридические лица (частные юридические лица, которые зарегистрированы в Литве и которые не имеют государственного или муниципального участия в своем капитале, или частные юридические лица государств-членов НАТО или ЕС, зарегистрированные в Литве). Аналогичная тенденция наблюдается в ряде других новых государств-членов ЕС.

12. Следующая таблица иллюстрирует наличие официального запрета на иностранные пожертвования (включая пожертвования со стороны иностранных государств, иностранных граждан и иностранных юридических лиц).

Государство-член СЕ / запрет на иностранные пожертвования
(включая пожертвования со стороны иностранных физических и юридических лиц)

1	Австрия	-
2	Азербайджан	+
3	Албания	+
4	Андорра	+
5	Армения	+
6	Бельгия	-
7	Болгария	+
8	Босния и Герцеговина	-
9	«Бывшая Югославская Республика Македония»	+
10	Венгрия	-
11	Германия	+ (за исключением пожертвований из ЕС; пожертвования менее 1 000 евро)
12	Греция	+
13	Грузия	+
14	Дания	-
15	Ирландия	+
16	Исландия	+
17	Испания	– (запрет распространяется только на иностранные государства и иностранные государственные органы, за исключением учреждений ЕС)
18	Италия	-
19	Кипр	-
20	Латвия	+
21	Литва	+ (за исключением юридических лиц из государств-членов ЕС и НАТО, зарегистрированных в Литве)
22	Лихтенштейн	Нет данных
23	Люксембург	-
24	Мальта	+

25	Молдова	+
26	Монако	Нет данных
27	Нидерланды	-
28	Норвегия	-
29	Польша	+
30	Португалия	+
31	Российская Федерация	+
32	Румыния	+ (за исключением материальных благ под эгидой международных политических организаций)
33	Сан-Марино	-
34	Сербия и Черногория	+
35	Словакия	+
36	Словения	+
37	Соединенное Королевство	+ (за исключением Северной Ирландии)
38	Турция	+
39	Украина	+
40	Финляндия	-
41	Франция	+
42	Хорватия	+ (однако избежать этого запрета на иностранные пожертвования легко)
43	Чешская Республика	-
44	Швейцария	- (никакого регулирования не существует)
45	Швеция	-
46	Эстония	+

Запрет	*Количество государств*	*%*
+	28	60,9
-	16	34,8
Нет данных	2	4,3

b. Вывод

13. Учитывая вышеизложенные данные, Комиссия пришла к выводу, что каждый случай запрета на финансирование партий из иностранных источников необходимо рассматривать отдельно. При этом должное внимание следует уделять политической системе соответствующей страны, ее отношениям с соседями, ее Конституции и конституционным ценностям, а также общей системе финансирования политических партий. Следует соблюдать широко принятые международные или региональные правовые документы и стандарты, такие как статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ).

III. Юридический анализ вопроса о том, в какой степени запрет на то, чтобы иностранная политическая партия финансировала политическую партию, может рассматриваться «необходимым в демократическом обществе» на основании статьи 11 ЕКПЧ

14. Прежде всего, нужно указать на то, что на своем 46-м пленарном заседании (910 марта 2001 года), Венецианская комиссия утвердила «Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий» (CDL-INF (2001) 8), в соответствии с которыми политические партии могут изыскивать и получать финансирование путем государственного или частного финансирования, то есть политические партии могут получать частные финансовые пожертвования, но «*пожертвования со стороны иностранных государств или компаний должны, тем не менее, быть запрещены*». Такой запрет не должен препятствовать финансовым пожертвованиям со стороны граждан, проживающих за рубежом.

15. 8 апреля 2003 года Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию Rec (2003) 4 «Об общих правилах, направленных против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний»; в статье 7 Рекомендации предусматривается, что «*государства должны конкретно ограничивать, запрещать или иным образом регулировать пожертвования со стороны иностранных доноров*».

16. Во многих странах политические партии страдают от коррупции. Исходя из этого, организация «Трансперенси Интернешнл» также участвовала в разработке стандартов и в 2004 году опубликовала «Стандарты «Трансперенси Интернешнл» в отношении политического финансирования и преимуществ». Четвертый стандарт относится к многообразию ограничений на доходы и расходы: «*необходимо тщательно рассматривать преимущества государственного финансирования партий и кандидатов и поощрение участия граждан через небольшие пожертвования и членские взносы. При этом следует рассмотреть и вопрос об ограничении корпоративной и иностранной поддержки, а также больших индивидуальных пожертвований. Для контроля над спросом на политическое финансирование следует рассмотреть такие механизмы, как ограничения на расходы и субсидируемый доступ к средствам массовой информации*».

17. Широко признанно, что права человека и свободы представляют собой единую и гармоничную систему. В ЕКПЧ и в национальных конституциях права и свободы любого человека взаимосвязаны с правами и свободами других людей. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен соблюдать основные правовые документы (ЕКПЧ, национальную конституцию) и не должен наносить ущерб правам и свободам других людей. Между правами и свободами отдельного человека и интересами общества часто возникает напряженность, а иногда даже конфликты. В демократическом обществе такие конфликты регулируются путем установления равновесия между разными интересами; для этого может возникнуть необходимость в ограничении прав человека и свобод.

18. Права на свободу собраний и свободу выражения мнения, гарантированные статьей 10 и статьей 11 ЕКПЧ, могут быть ограничены в соответствии с законом и при условии, что эти ограничения необходимы в демократическом обществе и преследует одну из законных целей, которые перечислены в ЕКПЧ.

19. Понятие «необходимые в демократическом обществе», как оно толкуется Европейским судом по правам человека, описано в недавнем постановлении Суда от 19 января 2006 года: *«Объединенная македонская организация «Илинден» и другие против Болгарии» (заявление №59491/00)*:

> *«57. Право на создание объединения является неотъемлемой частью права, изложенного в статье 11 (...) Та форма, в которой национальное законодательство воплощает эту свободу и ее практическое соблюдение властями, свидетельствует о состоянии демократии в соответствующей стране. Разумеется, государства имеют право удовлетворяться тем, что цели и деятельность объединения соответствуют нормам, закрепленным в законодательстве, но они должны делать это таким образом, чтобы это соответствовало их обязательствам на основании Конвенции и при условии проведения проверки органами Конвенции (см. «Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие», стр. 1614-15, § 40).*
>
> *58. Притом что в контексте статьи 11 Суд часто заявлял о той важнейшей роли, которую играют политические партии в обеспечении плюрализма и демократии, сами ассоциации, создаваемые для других целей, в том числе защиты культурного или духовного наследия, преследующие разнообразные социально-экономические цели, провозглашающие религию или распространяющие религиозные вероучения, стремящиеся к этнической идентичности или утверждающие самосознание меньшинства, также весьма важны для должного функционирования демократии. Ведь плюрализм основывается также на подлинном признании и уважении многообразия и динамичного развития культурных традиций, этнической и культурной самобытности, религиозных верований, художественных, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие лиц и групп с разнообразными формами самобытности является важнейшим условием достижения общественной сплоченности. Поэтому лишь естественно, что там,*

где гражданское общество развивается на здоровой основе, само участие граждан в демократическом процессе во многом достигается благодаря принадлежности к объединениям, в которых граждане могут интегрироваться друг с другом и коллективно преследовать общие цели (см. «Горжелик (Gorzelik) и другие», § 92).

59. *Учитывая, что соблюдение принципа плюрализма невозможно без объединения, которое способно свободно выражать свои идеи и мнения, Суд также признал, что защита мнения и свободы выражения мнения, в рамках значения статьи 10 Конвенции, является одной из задач свободы объединения (см. «Горжелик и другие», см. выше, § 91). Такая связь особо актуальна, когда (...) вмешательство со стороны властей против ассоциации объясняется, по крайней мере частично, реакцией на ее взгляды и заявления (см. «Станков (Stankov) и Объединенная македонская организация «Илинден»»,* § 85 *в конце).*

60. *Свобода выражения мнений представляет собой одну из важнейших основ демократического общества и одно из основных условий его прогресса и самореализации каждого человека. При условии соблюдения пункта 2 статьи 10, эта свобода распространяется не только на «информацию» или «идеи», которые благоприятно принимаются или рассматриваются как безвредные или воспринимаются безразлично, но и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковыми являются требования плюрализма, толерантности и открытости ко мнению других людей, без чего не существует «демократического общества» (см. выше § 86; и «Сейлан (Ceylan) против Турции» [БП], № 23556/94, § 32, ЕСПЧ 1999-IV, с дальнейшими ссылками).*

61. *Следовательно, исключения, изложенные в статье 11, должны пониматься в строгом смысле этого слова;* ***только убедительные и неопровержимые доводы*** *могут обосновывать ограничения на свободу объединения. При определении того, существует ли необходимость в значении пункта 2 статьи 11, государства* ***имеют лишь ограниченную сферу усмотрения****, которая сочетается с жестким европейским надзором, включающим как право, так и решения, которые принимаются, в том числе со стороны независимых судов (см. «Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие», см. выше).*

62. *Когда Суд проводит свой анализ, его задача состоит не в том, чтобы подменить своим мнением мнение соответствующих национальных властей, а скорее провести обзор на основании статьи 11 тех решений, которые они вынесли при осуществлении ими своих полномочий. Это не означает, что Суд должен ограничить себя проверкой того, действительно ли государство-ответчик осуществляло свою сферу усмотрения разумно, тщательно и добросовестно;* ***Суд должен рассмотреть вмешательство, на которое жалуются, в свете всего дела и определить, было ли это «соразмерно законной преследуемой***

цели», и действительно ли основания, выдвигаемые национальными властями в обоснование своего решения, являются «обоснованными и достаточными». При этом Суд сам должен убедиться в том, что национальные органы власти применяли такие стандарты, которые соответствовали принципам, воплощенным в статье 11, и, более того, они основывали свои решения на приемлемой оценке соответствующих фактов *(см. выше).»*

20. Действительно, то, каким образом применяются эти общие принципы в любом конкретном деле, зависит от национального регулирования, и прежде всего – от национальных конституций, то есть от того, как эти «убедительные и неопровержимые доводы» и «обоснованные и достаточные основания» изложены в национальных конституциях и в соответствующих законодательных актах.

21. Более тщательный анализ норм, принятых в странах, которые изложены в приложении 1, выявляет многочисленные основания того, почему существует запрет на получение пожертвований со стороны иностранных политических партий. Все эти основания, как представляется, глубоко укоренены в политическом и конституционном опыте европейских стран и в их особой истории.

22. Одной из таких причин является опыт в годы между двумя мировыми войнами, связанный с международной политикой экстремистских политических партий правого и левого толка. Вторая причина – аналогичный опыт во время «Холодной войны» и поляризации, во время которой, с одной стороны, существовал «Западный мир», а с другой – «Восточный». Третья причина – существование сепаратистских движений или опасения, с ними связанные. Четвертая причина – последняя и совершенно иная – это выделение государственного финансирования политическим партиям и желание сохранить любые предоставляемые средства в самой стране.

23. Однако Приложение 1 свидетельствует также и о том, что есть много стран, которые не запрещают пожертвований со стороны зарубежных политических партий (например, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия). Причины такой позиции определить труднее. В некоторых странах, в которых полностью отсутствуют положения о запрете, отсутствие таких норм объясняется тем, что там просто никогда не было необходимости в введении такого рода запретов. Однако другие страны скорее всего намеренно избегали принятия законодательства о запрете, для того чтобы политически способствовать собственной поддержке политических движений в третьем мире. Третья группа стран, наконец, как представляется, избегает регулирования, исходя из того, что необходимо принимать во внимание те потенциальные трудности, которые любое подобное законодательство может иметь в отношении многочисленных форм совершенно законного и приемлемого сотрудничества политических партий в рамках Парламентских ассамблей Совета Европы и ОБСЕ, Европейского парламента и организаций регионального сотрудничества таких, как, например, Северный Совет.

IV. Особый подход к финансированию политической партии, созданной в стране-члене ЕС, со стороны партии из другого государства-члена ЕС

24. Что касается особого подхода к разрешению финансирования политической партии, созданной в государстве-члене ЕС, со стороны политической партии из другого государства-члена ЕС, то Комиссия полагает, что такой подход является разумным и целесообразным в свете особого и реального характера Европейского Союза. Должен учитываться тот факт, что юридическая система Европейского Союза отличается от международного публичного права, которая создана в основном благодаря заключению международных соглашений. Например, в своем постановлении от 5 февраля 1963 года (26/62, «Ван Генд и Лоос» (Van Gend & Loos)) Суд Европейского Союза постановил, что «Сообщество представляет собой новый правовой порядок … во имя которого государства ограничили свои суверенные права, хотя и в отдельных областях, и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане».

25. В Римском договоре, в статье 191, предусматривается, что:

"Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции в рамках Союза. Они содействуют формированию европейского сознания и выражению политической воли граждан Союза.

Совет, в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 251, устанавливает нормы, регулирующие политические партии на европейском уровне и, в частности, нормы в отношении их финансирования".

26. В этом контексте следует сказать, что совершенно недавно Европейский Союз принял Директиву (ЕС) № 2004/2003 Европейского парламента и Европейского совета от 4 ноября 2003 года о регулировании политических партий на европейском уровне, а также правила, касающиеся их финансирования[592], совместно с Решением Бюро Европейского парламента от 29 марта 2004 года, в котором излагаются процедуры выполнения Директивы (ЕС) № 2004/2003[593]. Путь к принятию этих положений был трудным[594], и данное законодательство в большой степени является тем компромиссом, с которым будет не просто обращаться в будущем. Положения о сочетании финансирования на уровне ЕС, с одной стороны, с финансированием на национальном уровне, с другой, являются немногочисленными и достаточно простыми: в статье 6 Директивы № 2004/2003 предусматривается, что вклады со стороны политических партий, которые являются членами политической партии на европейском уровне, приемлемы, но не могут превышать 40% ежегодного бюджета партии. В соответствии со статьей 7 этой же Директивы, финансирование политических партий на европейском уровне из общего бюджета ЕС или из любого другого источника не может использоваться

---

592 «Официальный журнал Европейского Союза» (OJ) 2003 L 297/1.

593 OJ 2004 C 155/1.

594 См. обсуждения предложений Комиссии COM(2000) 898 final и COM(2003) 77, как они изложены в базе данных PreLex ЕС и в Специальном докладе № 13/2000 Суда аудиторов Европейских сообществ о расходах политических групп Европейского парламента, вместе с ответами Европейского парламента, OJ 2000 C 181/1.

для прямого или косвенного финансирования других политических партий, и в частности, национальных политических партий, которые должны по-прежнему регулироваться национальными нормами. «Подготовительная работа» не содержит подробностей в отношении причин принятия таких положений, но разумно было бы предположить, что руководящий принцип состоял в том, чтобы провести достаточно ясную и практически реализуемую границу между бюджетной сферой ЕС, с одной стороны, и бюджетными сферами государств-членов и их политическими партиями, с другой. Нет свидетельств того, что положения статей 6 и 7 Директивы были введены для достижения конкретных политических целей. Однако само принятие и существование Директивы № 2004/2003 подчеркивает, что сотрудничество и, в определенной степени, интеграция существующих финансовых систем не только неизбежны, но и весьма необходимы для функционирования политических партий в качестве институтов демократии, как на национальном уровне, так и на уровне Европейского Союза, когда речь заходит о международном сотрудничестве.

27. Еще один вопрос, который возникает в отношении финансирования политических партий из иностранного источника – это влияние на свободное передвижение капитала, как это закреплено в статьях 56 и далее Договора о создании Европейского сообщества (ЕС). В статье 56 предусматривается следующее:

1. *В рамках положений, изложенных в этой главе, все ограничения на перемещение капитала между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами запрещаются.*
2. *В рамках положений, изложенных в данной главе, все ограничения на выплаты между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами запрещаются.*

28. В статье 56 не определяется термин «перемещение капитала», но это понятие в принципе применимо к любому переводу денежных средств между государствами-членами. Кроме того, в соответствии с установившейся прецедентной практикой[595] Суда Европейского Союза, Директива Совета 88/361/ЕЕС[596] и ее Приложение 1 могут использоваться для определения термина «перемещение капитала». В приложении 1 предусматривается неисчерпывающее перечисление видов перемещения капитала, охватываемых Договором ЕС, что включает дары и пожертвования (пункт XI.B), а также средства оплаты любого характера (пункт XII.B), то есть категории, которые могут применяться к финансированию политических партий со стороны зарубежных политических партий.

29. Свобода перемещения капитала является основополагающей свободой, предусмотренной в Договоре, то есть она имеет первичное и напрямую приме-

[595] См. Постановления от 4/6/02, «Комиссия против Португалии», C-367/98, ECR 2002, p. I-4731, § 37; «Комиссия против Франции», C-483/99, ECR 2002, p. I-4781, § 36, и «Комиссия против Бельгии», C503/99, ECR 2002, p. I-4809, § 37, и постановления от 13/5/03, «Комиссия против Испании», C-463/00, ECR 2003, p. I-4581, § 52, и «Комиссия против Соединенного Королевства», C-98/01, ECR 2003, p. I-4641, § 39, а также постановления от 16/3/99, «Труммер и Мэйер» (Trummer & Mayer), C-222/97, ECR 1999, p. I-1661, §§ 20, 21.

[596] Директива Совета 88/361/ЕЕС от 24 июня 1988 года о соблюдении статьи 67 Договора *(OJ L 178, 8.7.1988, p. 5).*

няемое[597] значение с точки зрения права Договора. В соответствии с установившейся прецедентной практикой Суда Европейского Союза, это применяется даже к тем вопросам, которые являются предметом регулирования каждого государства-члена, в соответствии с конкретной нормой Договора[598]. Это означает, что финансирование политических партий должно соблюдать этот принцип, даже если полномочия Европейского Сообщества в области политических партий ограничиваются нормами, регулирующими политические партии на европейском уровне[599].

30. Свободное перемещение капитала, как основополагающий принцип Договора, может быть ограничено лишь в двух отношениях: Сообществом и национальными нормами, которые обоснованы исключениями, конкретно содержащимися в Договоре (см. статью 58 (1) Договора о ЕС, включая возможность для государств-членов «принимать меры, которые оправданы на основании государственной политики или государственной безопасности»), или высшими требованиями общественного интереса, которые были развиты Судом Европейского Союза на основе Договора[600].

31. Такие меры, однако, не должны, в соответствии со статьей 58 (3) Договора ЕС, составлять меры произвольной дискриминации или скрытого ограничения на свободное перемещение капитала и выплаты, как это определено в статье 56. В этом контексте следует напомнить, что любые исключения в отношении права свободного перемещения капитала, закрепленного в Договоре ЕС, должны толковаться ограничительно[601]. Поэтому, в соответствии с правом Сообщества, запрет на финансирование из источников в других государствах-членах приемлем лишь на основании вышеуказанных исключительных обстоятельств.

V. Вывод

32. В том что касается различных подходов в государствах-членах к проблеме финансирования политических партий в целом, может быть лишь один ответ на вопрос, в какой мере запрет на финансирование политической партии со стороны зарубежной политической партии может рассматриваться «необходимым в демократическом обществе». Старые законодательные решения, налагавшие слишком много ограничений на политические партии – и которые принимались между ми-

[597] См. постановления от 14/12/95, «Санц де Лера (Sanz de Lera) и другие», объединенные дела C163, 165 и 250/94, ECR 1995, p. I-4821; см. постановления от 23/02/95, Бордесса (Bordessa), объединенные дела C-358 и 416/93, ECR 1995, p . I-361.

[598] См., например, вышеуказанные постановления от 4/6/02, «Комиссия против Португалии», C367/98, § 28, и «Комиссия против Франции», C-483/99, § 44, и постановление от 1/6/99, Конле (Konle), C-302/97, ECR 1999, p. I-3099, § 38. Это прецедентное право относится к системе права собственности, что является вопросом полномочий государств-членов, в соответствии со статьей 295 Договора ЕС, но это должно, по аналогии, распространяться и на другие вопросы, находящиеся в компетенции государств-членов.

[599] Статья 191 Договора ЕС.

[600] Суд Европейского Союза постановил по вышеупомянутым объединенным делам C-358/93 и C-416/93 Бордесса (Bordessa), § 21, что ограничительные меры могут быть признаны, если они направлены на предупреждение «незаконной деятельности … такой как отмывание денег, торговля наркотиками или терроризм».

[601] См. постановление по делу «Комиссия против Бельгии», C-503/99, § 47, в отношении требования публичной безопасности, как исключения из основополагающего принципа свободного перемещения капитала.

ровыми войнами и во время «Холодной войны» – должны быть пересмотрены в свете той ситуации в Европе, которая складывалась в течение последних 15 лет. Одним из аргументов в пользу намного менее ограничительного подхода является опыт сотрудничества политических партий в рамках многих наднациональных организаций и европейских учреждений в наши дни. Сотрудничество такого рода является «необходимым в демократическом обществе». Неочевидно, что то же самое может быть сказано о создании препятствий в отношении сотрудничества, в связи с ограничениями или запретом в отношении разумных финансовых отношений между политическими партиями в разных странах или на национальном уровне, с одной стороны, и на европейском или региональном уровне, с другой. Что же касается Европейской конвенции о защите прав человека, то сам по себе факт, что между политическими партиями существуют финансовые отношения, не может, как таковой, оправдать снижение уровня защиты прав человека.

33. Может существовать ряд оснований для запрета взносов со стороны зарубежных политических партий. Такой запрет может считаться необходимым в демократическом обществе, например, если финансирование из иностранных источников:

– используется для достижения целей, несовместимых с Конституцией и законами страны (например, иностранная политическая партия выступает за дискриминацию и нарушение прав человека);
– подрывает справедливость или целостность политической конкуренции или приводит к искажениям в избирательном процессе или создает угрозу территориальной целостности страны;
– является частью международных обязательств государства;
– препятствует открытому демократическому развитию.

34. Для того чтобы установить, создает ли запрет на финансирование из-за границы проблемы, с учетом статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека, каждый отдельный случай должен рассматриваться самостоятельно в контексте общего законодательства о финансировании партий, а также с учетом международных обязательств государства и среди них – обязательств, вытекающих из членства в Европейском Союзе.

Приложение
Запрет на пожертвования из иностранных источников в государствах-членах совета европы

№	*Государства-члены совета европы*	*Запрет на получение пожертвований из зарубежных стран (+)*	*Юридический источник (дата последней найденной поправки)*
1	**2**	**3**	**4**
1	Австрия	–	**Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz – Part G)** BGBl. Nr. 404/1975 idF BGBl. I Nr. 71/2003
2	Азербайджан	+	**Закон о политических партиях** Финансирование деятельности политических партий со стороны иностранных государств, а также юридических и физических лиц иностранных государств запрещается (статья 17).
3	Албания	+	**Закон о политических партиях (2002)** Финансовая помощь из зарубежных стран, предоставляемая либо от государственных, либо от частных организаций, запрещается. Пожертвования должны быть зарегистрированы. Органом, ответственным за расследование финансовой деятельности политической партии, назначается Департамент государственного аудита (глава III).
4	Андорра	+	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 p.*** (*указанный источник:* Закон № 2/2001 от 15 декабря 2000 года о финансировании выборов
5	Армения	+	**Закон о партиях (2002)** 1. Партии имеют право получать пожертвования в форме собственности или наличных средств от физических лиц, государственных союзов и фондов и других юридических лиц. 2. Не разрешается получать пожертвования от: <…> 7) иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц, а также юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного участника в уставном (акционерном, оплаченном) капитале данного юридического лица составляет более 25%; 8) международных организаций и международных общественных движений; <…> (статья 25)
6	Бельгия	–	**Закон от 4 июля 1989 года об ограничении контроля расходов на выборы, в связи с выборами федеральных палат, а также о финансировании и открытой отчетности политических партий**

1	2	3	4
7	Болгария	+	**Закон о политических партиях (1998)** (2) Политические партии не могут получать помощь, пожертвования и завещания от иностранных государств и организаций, а также из анонимных источников. Они могут получать пожертвования со стороны иностранных граждан в сумме до 500 долларов США, когда это делается от имени отдельных лиц, и до 2 000 долларов США, когда это делается группой лиц. В течение календарного года не может быть получено более одного пожертвования от одного и того же лица или одной и той же группы лиц. (3) Политические партии не могут получать финансирование от предприятий, учреждений и организаций (статья 17)
8	Босния и Герцеговина	–	**Закон о финансировании партий** *Статья 4* (Вклады) Юридические и физические лица и частные компании могут вносить свои вклады в политические партии. В целях настоящего закона вкладом в партию является также любой дар, переданный политической партии, бесплатные услуги партии или оказание услуг партии, или продажа товаров партии на условиях, которые предоставляют преференциальное обращение данной партии, по сравнению с другими бенефициариями услуг юридических и физических лиц и частных компаний или покупателей продукции таких лиц. Юридическое или физическое лицо или частная компания, которые оказывают партии услугу или продают продукцию, должны предоставить партии счет-фактуру, независимо от того, кто оплачивает услугу, или от того, какова цена продукции, или, независимо от того, была ли услуга оказана или продукция передана бесплатно. Партийная работа, осуществляемая гражданами, должна в принципе быть неоплачиваемой работой. Выплаты натурой и услуги, предоставляемые членами партии на некоммерческой основе и, как правило, бесплатно, не будут засчитываться как доход.
9	«Бывшая Югославская Республика Македония»	+	**Закон о выборах членов парламента Республики Македония** Избирательные кампании не финансируются из <…> финансовых средств от иностранных правительств, международных учреждений, органов и организаций иностранных государств и других иностранцев; а также из фондов от предприятий со смешанным капиталом, в которых основным владельцем является иностранный инвестор (статья 62).
10	Венгрия	–	***Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead***, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)) **Закон 1990 года о деятельности и финансовом функционировании политических партий** В отношении пожертвований со стороны иностранных граждан или некоммерческих организаций не устанавливается каких-либо ограничений на размер взноса.

1	2	3	4
			Партия не может принимать имущество или финансовые средства от правительства другой страны или каких-либо пожертвований из анонимных источников.
11	Германия	+ *(за исключением пожертвований из ЕС, пожертвования менее 1 000 евро)*	**Закон о политических партиях (Партийный закон) (2002)** *Статья 25* *Пожертвования* <…> (2) Партиям не разрешается принимать следующие пожертвования: 2. Пожертвования от государственных корпораций, парламентских фракций и групп, а также от фракций и групп муниципальных учреждений; 3. Пожертвования от политических фондов, акционерных обществ, ассоциаций лиц и фондов, которые, на основании своих уставов, хартий или иных правил и регулирования и в силу осуществляемого ими бизнеса, ориентированы, исключительно и прямо, на некоммерческие цели, благотворительность или церковные задачи (пункты 51-68 Закона о налогообложении) 4. *Пожертвования, не подпадающие под сферу действия настоящего закона, при условии:* a. что такие пожертвования передаются партии напрямую из имущества *гражданина Германии*, как это определено Основным законом, *гражданином Европейского Союза*, или частной компанией, 50% акций которой владеют граждане Германии, как это определено в Основном законе, или гражданином Европейского Союза или лицом, основное место жительства которого находится в государстве-члене Европейского Союза; b. это является пожертвованиями партиям национальных меньшинств в их стране предков, которые предоставляются им из государств, граничащих с Федеративной Республикой Германией, и в которых проживают члены их этнического сообщества, или c. это пожертвования, *не превышающие 1 000 евро* от иностранца. 4. Пожертвования от профессиональных ассоциаций, которые были выделены им при условии, что они будут переданы политической партии. 5. Пожертвования от предприятий, которые полностью или частично находятся в государственной собственности или управляются или регулируются публичными властями, если у государства имеется более 25% капитала. 6. Пожертвования, которые превышают 500 евро и доноры которых не могут быть определены, или пожертвования со стороны анонимной третьей стороны, которые очевидно были перенаправлены.
			7. Пожертвования, которые очевидно сделаны стороной в ожидании или в порядке компенсации за конкретное экономическое или политическое преимущество. 8. Пожертвования, испрашиваемые у третьей стороны, за выплату с ее стороны, если такая выплата превышает 25% стоимости запрашиваемого пожертвования. <…>

1	2	3	4
12	Греция	+	**Закон № 3023/2002** 1. Пожертвования a) Ограничения на индивидуальные пожертвования кандидатам или политическим партиям Ограничения являются следующими: – 15 000 евро в год для политических партий. – 3 000 евро в течение избирательного периода для кандидатов. Донор, который превышает эту сумму, может быть приговорен к тюремному заключению до одного года и штрафу до 15 000 евро. *Запрещается предоставлять пожертвования партиям со стороны лиц, которые не являются гражданами Греции, государственных предприятий, частных компаний, местных органов самоуправления и владельцев СМИ.* b) Ограничения на корпоративные пожертвования кандидатам или политическим партиям Законодательство не разрешает корпоративные пожертвования, за исключением компаний, находящихся в полной собственности политических партий. *(Источник: http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_greece.pdf)*
13	Грузия	+	**Закон о политических партиях (статьи 25, 29, 31, 32, 33, 34) и Объединенный избирательный кодекс (статья 47) (2002)** Неприемлемо получать следующие вклады в фонд избирательной кампании: a) от других государств; b) от физических или юридических лиц других государств; c) от лиц без гражданства; d) от международных организаций и движений; e) от некоммерческих юридических лиц и религиозных организаций; f) от коммерческого юридического лица Грузии, в котором есть доля государственного участия.
14	Дания	–	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 p.***
15	Ирландия	+	Политическая партия не должна принимать иностранных пожертвований. Иностранными пожертвованиями являются пожертвования от: (i) отдельного лица (не являющегося гражданином Ирландии), который проживает вне границ острова Ирландия, или (ii) корпоративного или некорпоративного органа лиц, который не имеет бюро на острове Ирландия, из которого осуществляется один или несколько видов его основной деятельности (раздел 23A(2))
16	Исландия	+	***Доклады стран о политической коррупции и финансировании партий – ИСЛАНДИЯ (Кристиан Ги Бёрджесс, контактное лицо в «Трансперенси Интернешнл» в Исландии, журналист «Ágúst Pór Árnason») (2002)*** (http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_iceland.pdf) Единственным ограничением является то, что в соответствии с

1	2	3	4
			Законом № 62/1978, иностранным гражданам, учреждениям и посольствам не разрешается оказывать политическую поддержку партиям в Исландии, поддерживать любые их публикации или передавать подарки или товары исландским партиям. ***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 p.***
17	Испания	– (запрет распространяется лишь на иностранные государства и государственные иностранные органы, за исключением учреждений ЕС.)	Пожертвования политическим партиям со стороны других государств или иных иностранных государственных органов запрещаются, за исключением дотаций со стороны Европейского парламента. **Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (2003)** Artículo 6 1. Los partidos políticos *podrán recibir* aportaciones no finalistas, *procedentes de personas extranjeras*, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley, y siempre que se cumplan, además los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales. 2. No obstante lo anterior, los partidos *no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros*, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo. **Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (2003)** Artículo 128 1. Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas. 2. Queda igualmente *prohibida* la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de *Entidades o personas extranjeras*, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo, y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución.
18	Италия	–	***Доклады стран о политической коррупции и финансировании партий – ИТАЛИЯ (Мария Паола Ферретти) (2002)*** (http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_italy.pdf) ***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 p.***

1	2	3	4
19	Кипр	–	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.***
20	Латвия	+	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.;*** ***Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead,*** Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)) **Закон о финансировании партий, 2004.** Партиям запрещается получать пожертвования от лиц без гражданства, иностранных или анонимных источников, религиозных организаций, государственных или муниципальных учреждений или от компаний, в которых акции государства составляют 50% или более.
21	Литва	+ (за исключением юридических лиц из государств–членов ЕС или НАТО, зарегистрированных в Литве)	**Закон о финансировании и финансовом контроле в отношении политических партий и политических кампаний (2004)** Финансовыми источниками политических партий являются членские взносы; государственные дотации; доход от иной деятельности политической партии; взносы от международных организаций, членами которых является Литва или литовская политическая партия; пожертвования (статья 7). В соответствии со статьей 12, единственными лицами, которые имеют право вносить пожертвования в политические партии, являются физические лица (граждане Литвы, постоянные жители Литвы, которые являются гражданами другого государства-члена ЕС, иные постоянные жители Литвы и лица без гражданства), а также юридические лица (частные юридические лица, которые зарегистрированы в Литве и которые не имеют государственных или муниципальных акций в своем акционерном капитале и части права голоса, что позволяет контролировать деятельность юридического лица, принадлежат лишь к вышеупомянутым физическим лицам или юридическим лицам, зарегистрированным в Литве, или к частным юридическим лицам государств-членов НАТО или ЕС).
22	Лихтенштейн	?	
23	Люксембург	–	
24	Мальта	+	**Закон об иностранном вмешательстве** (1 сентября 1982 года). Статья 3. … Является незаконным для иностранца осуществлять, проводить, иметь, участвовать, помогать или содействовать или давать возможность любой ограниченной деятельности на Мальте. В целях данного Закона «ограниченная деятельность означает – […] (b) предоставление в любое время или содействие политической партии, лицу, клубу или аналогичному учреждению, как напрямую, так и через посредника, любых денег, оборудования или иного материала, путем дарения или иным путем, взамен соответствующего ценного взноса, за исключением книг или иных публикаций, предназначенных для продажи или распространения не исключительно или не в основном на Мальте, за исключением тех случаев, когда это разрешено Комитетом по мониторингу в соответствии с настоящим Законом […].

1	2	3	4
25	Молдова	+	**Избирательный кодекс** Прямое или косвенное финансирование, материальная поддержка в любой форме избирательных кампаний кандидатов на выборах, а также поддержка кандидатов на выборах другими государствами, иностранными предприятиями, учреждениями и организациями, международными и смешанными, а также со стороны физических лиц, не являющихся гражданами Республики Молдова (статья (1)).
26	Монако	?	
27	Нидерланды	–	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.***
28	Норвегия	–	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.***
29	Польша	+	**Закон о политических партиях** (Статья 25 (1)) Политическая партия может собирать финансовые средства исключительно от отдельных лиц, при условии соблюдения положений пункта 2 (политическая партия не может получать какие-либо финансовые средства от лиц, не имеющих места жительства (за исключением польских граждан, проживающих за границей), и иностранных граждан) (статья 25 (2)), и политическая партия может получать государственные дотации (при соблюдении определенных условий) (статья 28).
30	Португалия	+	**Закон о выборах в парламент (2002)** Политические партии, кандидаты и представители в списках не могут принимать какие-либо наличные средства на избирательную кампанию от национальных компаний или отдельных иностранных организаций (статья 76). **Финансирование политических партий и избирательных кампаний (2003)** 1 – Политические партии не могут получать денежные или материальные пожертвования или займы от национальных или иностранных юридических лиц, за исключением положений, изложенных в следующем подпункте. 2 – Партии могут получать займы от кредитных и финансовых учреждений. 3 – Партии не могут приобретать товары или услуги от национальных или иностранных индивидуальных лиц или юридических лиц по ценам, ниже рыночных цен. 4 – Политическим партиям также запрещается получать или принимать любые непрямые вклады или пожертвования, с участием оплаты третьими сторонами любых расходов, понесенных политическими партиями и выходящих за границы, установленные в статье 4. (статья 5)
31	Российская Федерация	+	**Федеральный закон № 175-ФЗ от 20 декабря 2002 года « О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»** Статья 66. Избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков <...>

1	2	3	4
			7. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков: (1) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам; (2) иностранным гражданам;
32	Румыния	+ *(за исключением материальных средств под эгидой международных политических организаций)*	**Закон о финансировании деятельности политических партий и избирательных кампаний (1996)** Пожертвования со стороны иностранных государств и организаций, а также от иностранных физических и юридических лиц запрещаются, за исключением пожертвований, состоящих в материальных благах, необходимых для политической деятельности, которые не являются пропагандистской литературой для выборов, которые получают от международных политических организаций, членом которых является соответствующая политическая партия, или от партий в рамках политического сотрудничества. Такие пожертвования должны публиковаться в «Monitorul Oficial» (официальная газета Румынии) (статья 6 (2)).
33	Сан-Марино	–	***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 p.***
34	Сербия и Черногория	+	**http://www.transparentnost.org.yu/english/MEDIA/1708-e01.html** **Закон о финансировании политических партий 1997 года** обеспечивает государственное финансирование партий и *запрет на иностранные пожертвования*. Этот закон ограничивает также пожертвования от компаний, групп компаний и иных организаций в размере 50 средних зарплат, однако не регулирует пожертвования со стороны отдельных лиц. Анонимные пожертвования возможны, но не могут составлять более 3% суммы, полученной партией за предыдущий год. Если партия нарушает данный закон, то наказание лишь немного серьезнее, чем похлопывание по плечу. В ходе многих публичных дискуссий был сделан вывод о том, что эти положения как раз и являются причиной того, почему новое законодательство еще не принято. Ни одна из партий, в том числе и правящая, не хотят публикации информации о своих доходах, не говоря уж о раскрытии списка доноров.
35	Словакия	+	***Ikstens J., Smilov D., Walecki M. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (paper, presented at the ACEEEO annual conference "Transparent Election Campaign Financing in the 21st Century"). Brijuni, 2001.*** Разрешаются лишь пожертвования со стороны отдельных лиц, имеющих постоянное место жительства на территории Словакии, от юридических лиц, размещенных на территории Словакии, или политических партий или движений, зарегистрированных в Словакии.
36	Словения	+	***Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead,*** Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002))

1	2	3	4
37	Соединенное Королевство	+ (за исключением Северной Ирландии)	Зарегистрированным политическим партиям юридически разрешается принимать пожертвования не более 200 фунтов стерлингов от «разрешенных доноров». Разрешенные доноры определяются в **Законе о политических партиях, выборах и референдумах (PPERA)** как: • отдельное лицо, зарегистрированное в списке избирателей Соединенного Королевства; • политическая партия, зарегистрированная в Соединенном Королевстве; • компания, зарегистрированная в Соединенном Королевстве; • профсоюз, зарегистрированный в Соединенном Королевстве; • строительная компания, зарегистрированная в Соединенном Королевстве; • партнерство с ограниченной ответственностью, зарегистрированное в Соединенном Королевстве; • общество взаимопомощи (строительное), зарегистрированное в Соединенном Королевстве; • неинкорпорированная ассоциация, расположенная в Соединенном Королевстве. Политическим партиям запрещается принимать пожертвования в размере более 200 фунтов стерлингов, помимо вышеперечисленных источников. Любые пожертвования, в размере более чем 200 фунтов стерлингов из неразрешенных источников, должны быть возвращены, а пожертвования со стороны неустановленных источников не могут приниматься. Закон о политических партиях, выборах и референдумах 2000 года (Отказ от применения Части IV к партиям Северной Ирландии и т.д.), постановление 2001 года (в соответствии с которым к партиям в Северной Ирландии более не применяются правила идентификации доноров и иностранного финансирования) было продлено в январе 2005 года на последующие два года, то есть до февраля 2007 года.
38	Турция	+	***Ikstens J., Smilov D., Walecki M. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (paper, presented at the ACEEEO annual conference "Transparent Election Campaign Financing in the 21st Century"). Brijuni, 2001.*** Партии не могут принимать деньги, собственность или пожертвования со стороны иностранных государств; международных организаций; граждан другой страны; или ассоциаций, групп или учреждений, расположенных в другой стране (Закон о политических партиях; Закон об основных правилах выборов).
39	Украина	+	Финансирование политических партий запрещено получать от зарубежных стран и граждан, компаний, учреждений и организаций; со стороны политических партий, которые не являются членами того же избирательного блока политических партий **(Закон о политических партиях)**; от зарубежных стран и их организаций, международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства **(Закон об объединении граждан)**.

1	2	3	4
40	Финляндия	–	**Закон о политических партиях** (1969, с поправками, на английский язык не переведены); **Закон о раскрытии финансирования выборов** (414/2000); ***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.***
41	Франция	+	Избирательный кодекс (2005) (статья L52-8) 4. Ни один кандидат не может получать, прямо или косвенно, какие-либо доходы, вклады или материальную помощь со стороны иностранного государства или юридического лица, регулируемого иностранным правом. Закон №°88-227 от 11 марта 1988 года о финансовой транспарентности политической жизни (статья 11-4 (5)).
42	Хорватия	+ *(однако можно легко избежать этого запрета на иностранные пожертвования)*	http://www.gong.hr/eng/gong.asp?cat=1&subcat=6&cl=670
43	Чешская Республика	–	**Закон о политических партиях и политических движениях** Партия или движение не могут получать каких-либо бесплатных услуг или пожертвований от <…> иностранного юридического лица, *за исключением политических партий и фондов* (статья 19 (h)).
44	Швейцария	– *(регулирование вообще отсутствует)*	***Доклады стран о политической коррупции и финансировании партий – ШВЕЙЦАРИЯ (Микаэль Бренде) (2002)*** (http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf) ***Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.***
45	Швеция	–	Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.
46	Эстония	+	**Закон о политических партиях (2003)** Источником имущества и фондов политической партии являются лишь членские взносы, установленные в соответствии с уставом политических партий, дотации из государственного бюджета, получаемые в соответствии с данным законом, пожертвования физических лиц и доход, получаемый от имущества политической партии (статья 121 (1)); политические партии не могут принимать анонимные или скрытые пожертвования (статья 121 (2)); политические партии не могут принимать анонимные пожертвования или пожертвования от физических лиц. Если возможно, политические партии будут возвращать такие пожертвования донору. При отсутствии такой возможности, политические партии в течение 10 дней переводят пожертвования в государственный бюджет, и эти суммы добавляются к суммам, выделяемым политическим партиям из государственного бюджета в следующем бюджетном году (статья 123 (4)).

ДОКЛАД ОБ УЧАСТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

утверждён на Совете по демократическим выборам
на 16-м заседании *(Венеция, 16 марта 2006 года)* и Венецианской
комиссией на 67-й пленарной сессии *(Венеция, 9-10 июня 2006 года)*
на основе комментариев Анхеля САНЧЕСА-НАВАРРО
(заместителя члена Комиссии, Испания)
Ханса-Хайнриха ФОГЕЛЯ *(члена Комиссии, Швеция)*
CDL-AD(2006)025

I. Введение

1. В последние годы Венецианская комиссия активно занимается вопросами как в области избирательного права, так и законодательства о политических партиях в различных странах. Эта работа сосредоточена не только на законодательстве отдельных государств, но и на некоторых общих темах, имеющих важнейшее значение для демократического развития демократических институтов в Европе и в других регионах мира.

2. Свободные выборы и свобода объединения в политические партии тесно связаны в рамках любой демократии, поскольку политические партии существуют для завоевания политической власти через свободные и справедливые выборы. В целом ряде своих отдельных заключений и исследовательских проектов Венецианская комиссия рассматривала роль политических партий в демократическом обществе и их участие в процессе выборов в конкретных странах. Однако до сих пор Венецианская комиссия не проводила сравнительных исследований законодательства и практики в своих странах-членах в этой важной области.

3. На своем 11-м заседании (Венеция, 2 декабря 2004 года) Совет по демократическим выборам решил изучить вопрос об участии политических партий в избирательном процессе и назначил А. Санчеса-Наварро (заместителя члена Комиссии, Испания) и Х.Х. Фогеля (члена Комиссии, Швеция) докладчиками по этой теме.

4. Данный доклад основан на комментариях, предоставленных А. Санчесом-Наварро и Х.-Х. Фогелем, а также на некоторых замечаниях со стороны членов Совета по демократическим выборам. Этот доклад был принят на 16-м заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, 16 марта 2006 года) и на 67-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 9-10 июня 2006 года).

II. Конкретные вопросы, связанные с участием политических партий в выборах

5. В течение последних лет Венецианская комиссия приняла различные Руководящие принципы и заключения о законодательстве о политических партиях[602]. В этих документах подчеркивается важнейшая роль политических партий в избирательном процессе и наличие некоторых вопросов, имеющих большое значение для практического осуществления права на свободные и справедливые выборы. Однако на многие из этих вопросов нельзя ответить исключительно на основе законодательства, посвященного политическим партиям. Они являются основными участниками процесса выборов, основы и правила которого в основном определяются избирательным законодательством. Исходя из этого, понимание выборов как одной из главных причин существования политических партий, требует анализа всех аспектов «избирательной игры».

6. Избирательное законодательство и законы о политических партиях в разных странах разные. Обычно признается, что избирательные системы и партийные системы во многом зависят от конкретных – исторических, культурных, политических и социальных – факторов в каждой отдельной стране. В этих областях практически невозможно найти две похожие политические системы. Помимо этого, законы направлены на то, чтобы обеспечить функционирование национальных систем, то есть, таким образом, учитывают национальные проблемы, опыт и ожидания. Несмотря на многообразие, можно упомянуть два основных подхода к существованию политических партий. В рамках одного из них политическая партия определяется как свободное объединение отдельных лиц, при минимальном государственном регулировании, надзоре, финансовой поддержке и т.д. (опыт Соединенного Королевства), или же это может быть конкретное объединение с точными обязанностями, ответственностью и прерогативами (немецкая модель). Партии в Европе развивались, исходя из одной или другой концепции, и сейчас находятся на пути слияния, однако культурные различия по-прежнему значительны. Например, во многих странах любое регулирование со стороны государства по-прежнему воспринимается как вмешательство, тогда как в других существует меньше колебаний в отношении политического «инжиниринга» через законы о партиях, процедуры регистрации и т.д.

7. Исходя из этого, общий доклад о «политических партиях и выборах» должен учитывать существование таких различий. Вопросы могут быть отчасти схожими, но ответы будут в большинстве случаев разными. При любом подходе некоторые из этих вопросов могут быть сгруппированы, с учетом разных этапов,

[602] CDL-INF(2000)001 – «Руководящие принципы в области запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер», принятые Венецианской комиссией на 41-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 декабря 1999 года), CDL-INF(2001)007 – «Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий», принятые Венецианской комиссией на 46-м пленарном заседании (Венеция, 910 марта 2001 года), и CDL-AD(2004)007rev – «Руководящие принципы и Пояснительный доклад о законодательстве о политических партиях: некоторые конкретные вопросы», принятые Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 года).

которые могут наблюдаться в любом избирательном процессе. Исходя из этого, данный доклад будет рассматривать эти вопросы в том же порядке.

8. При всем этом можно утверждать, что наличие партий имеет весьма важное значение и должно особо учитываться, вплоть до момента проведения выборов. Действительно, политические партии конкретно нацелены на участие в политическом процессе, в основном для выдвижения кандидатов на выборах. Разумеется, партии важны на протяжении всего избирательного процесса. Но после того как на сцену выходят непосредственно избиратели, то сам факт политического представительства отчасти теряет свою актуальность. После проведения выборов и даже в день выборов, все конституционные или правовые нормы (и, что особенно важно, те из них, которые связаны с системой обжалования и жалоб) основываются на конкретных обстоятельствах, в рамках которых все кандидаты и граждане должны пользоваться равным обращением.

9. В этом смысле было бы необоснованно иметь разные нормы (сроки, определение нарушений, процедуры, санкции…) для партийных или непартийных участников, поскольку эти нормы могут применяться в отношении выдвижения партийных или непартийных списков, права принимать участие в органах управления выборами, иметь доступ к общественным СМИ и иметь возможность получать государственное финансирование. По этой причине в общих темах, особенно тех из них, которые связаны с процедурами подачи жалоб и обжалования (компетентные органы и/или суды, юридические рамки, санкции и т.д.), возможно и не признаются многие из различий, связанных с принадлежностью к партийной организации.

10. Еще одним важным аспектом участия политических партий в выборах является то влияние, которое сама избирательная система оказывает на внутреннюю структуру партии. Например, те избирательные системы, в которых выбирается кандидат, получивший наибольшие результаты, вряд ли требуют партийного участия в вопросах иных, чем оказание политической поддержки кандидату и вклад в финансирование кампаний. С другой стороны, в пропорциональной системе с закрытыми партийными списками партия имеет весьма важные полномочия в определении того, помимо прочих вопросов, какое место займет каждый отдельный кандидат в этом списке.

A) Вопросы, возникающие в предвыборный период

11. В «Своде рекомендуемых норм при проведении выборов»[603] всеобщее избирательное право рассматривается как первейший из принципов, лежащих в основе европейского наследия в сфере выборов, что «означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным». Однако – и так действительно происходит – это право может быть обусловлено рядом условий, обычно касающихся возраста и гражданства[604].

---

[603] «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» (CDL-AD(2002)023rev), I, 1.a.

[604] См. «Доклад о ликвидации ограничений в отношении права голоса на всеобщих выборах», поддержанный Венецианской комиссией на 61-й пленарной сессии (Венеция, 3-4 декабря 2004 года) (CDL-AD(2005)012).

12. В любом случае, существуют другие условия, вытекающие из важности политических партий в современных демократиях. Это подразумевает, что индивидуальное право на выдвижение своей кандидатуры на выборах может быть связано с двумя разными наборами правил: во-первых, с общими правилами и требованиями, принимаемыми государством для того, чтобы дать возможность партиям участвовать в выборах. А, во-вторых, правилами, принимаемыми самими партиями при выдвижении своих кандидатов на конкретных выборах. Первый набор правил должен быть проанализирован, прежде всего, с точки зрения плюрализма: если, как это было заявлено Европейским судом по правам человека, «не может быть демократии без плюрализма», то основной вопрос состоит в том, чтобы убедиться, что дополнительные требования в отношении партий не являются столь значительными, что могут нанести ущерб выражению общественного плюрализма. Если говорить о втором наборе правил, которые могут устанавливаться самими партиями или предусматриваться в законодательстве, то это может влиять на понятие внутрипартийной демократии или на право членов определенного (в данном случае политического) объединения участвовать в основных решениях этого объединения (партии).

а) Правила выдвижения списков и/или кандидатур: дополнительные требования к партиям для участия в выборах

13. Некоторые страны требуют соблюдения ряда дополнительных условий при подаче заявок на участие в выборах. В частности, это может заключаться в количестве подписей (200 человек, имеющих право голоса, в избирательном округе, как в Германии; 1% избирателей, зарегистрированных в избирательном округе, как в Испании) или депозита в виде определенной суммы денежных средств[605].

14. Заявки и списки кандидатов обычно регистрируются партиями. Действительно, в некоторых странах (среди них Албания, Болгария, «бывшая Югославская Республика Македония”, Латвия или Словакия)[606] в выборах разрешается участвовать только партиям. В большинстве других государств партии находятся в более благоприятном положении, чем независимые или внепартийные кандидаты, в отношении таких вопросов, как требования к выдвижению кандидатов, доступ к общественным СМИ и т.д.

15. Политические партии являются, как это признано в некоторых конституциях и Европейским судом по правам человека, важнейшим инструментом демократического участия. Действительно, сама концепция политической партии основывается на цели участия «в управлении государственными делами путем выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах»[607]. Таким образом, они представляют собой особый вид объединения, который во многих

[605] «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» (CDL–AD(2002)23rev), Часть I, подпункт 1.3 пунктов 8 и 9.

[606] «Ответ на анкету о создании, организации и деятельности политических партий» (CDLDEM(2003)002rev, 1.5)

[607] «Руководящие принципы и Пояснительный доклад о законодательстве о политических партиях: некоторые конкретные вопросы» (CDL-AD(2004)007).

странах подлежит регистрации для участия в выборах или для получения государственного финансирования. Это требование о регистрации принимается, поскольку считается, что это не противоречит свободе объединения, при условии, что сами условия регистрации не являются слишком обременительными. Требования же регистрации весьма различны в разных странах: они могут включать, например, организационные условия, требования осуществления минимальной политической деятельности, выдвижение кандидатур на выборах, достижение определенного порога голосов…[608]. Однако некоторые предварительные условия для регистрации политических партий, существующие в ряде государств-членов Совета Европы, где требуется определенная территориальная представительность и минимальное количество членов для их регистрации, может вызвать проблемы в контексте принципа свободы объединения в политические партии.

16. В любом случае, существование такой регистрации, как «меры по информированию властей о создании партий, а также о ее намерении участвовать в выборах и пользоваться преимуществами, предоставляемыми политическим партиям»[609], должно, возможно, быть отражено в дополнительных требованиях, налагаемых в момент подачи списков и/или заявок. В частности, страны, требующие регистрации партий (Германия, Испания), могут освобождать их от каких-либо других дополнительных требований, позволяя им выдвигать кандидатуры на выборах, например, не собирая определенное количество подписей или не выплачивая гарантийный депозит, как это должны делать другие политические участники.

b) Процедуры, принимаемые партиями, для выдвижения кандидатов

17. Партии являются особым видом объединения. Их статус, таким образом, гарантирован на основании права свободы объединения, и они могут быть предметом лишь тех ограничений, которые установлены законом. Исходя из этого, внутренние партийные процедуры принятия решений должны определяться принципом самоуправления, и во многих странах эти правила излагаются лишь в партийных уставах. Тем не менее, их важность для работы всей системы подразумевает, что, как это было указано ранее, в Конституции или в законе могут устанавливаться некоторые нормы, как правило, требующие от партий соблюдать демократические принципы в своей внутренней организации и деятельности[610].

---

[608] См. «Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий» (CDLINF(2001)8), и «Руководящие принципы в области запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер» (CDL-INF(2000)1, Приложение I). В этой связи, Венецианская комиссия выразила серьезную обеспокоенность, например, в отношении юридических положений, которые устанавливают высокий порог членства для создания новых партий; которые обязывают партии действовать в масштабах всей страны, что исключает местные или региональные партии; или которые предусматривают отказ в регистрации, если устав партии содержит правила, противоречащие Конституции или закону (*Cf.* CDL-AD(2002)017, об Украине; CDL-AD(2003)008, о Молдове; или CDLAD(2003)005, об Армении).

[609] Руководящие принципы законодательства о политических партиях: некоторые конкретные вопросы (CDL-AD(2004)007).

[610] См. *Ответы на анкету о создании, организации и деятельности политических партий* (CDL-DEM(2003)002rev, 3.5).

18. При этом нормы могут идти и дальше: французская Конституция недавно была изменена для того, чтобы на основании закона можно было бы устанавливать принцип равного доступа мужчин и женщин к избираемым постам, таким образом ограничивая свободу выбора кандидатов со стороны партийных органов. В некоторых странах закон о выборах содержит процедуру выдвижения партийных кандидатов, которая логично должна соблюдаться в партийных уставах. Так обстоит дело, например в Германии (статья 21) или в Украине (статья 40). В этой связи можно задать вопрос о том, а какова же степень самостоятельности и самоуправления, которые должны соблюдаться в законе или, иными словами, какая степень внешних – и общих – ограничений, которая была бы совместима с самой идеей свободы объединений? В любом случае представляется, что само соблюдение демократического принципа должно быть достаточным для того, чтобы исключить любую возможность внесения изменений в порядок кандидатов в списке, после того как избиратели подали свои голоса, как это, например, является возможным в некоторых конкретных странах[611].

c) Партии и органы, занимающиеся проведением выборов

19. В целом, различные органы, занимающиеся проведением выборов, должны гарантировать справедливость процесса выборов. Эта цель может быть достигнута разными средствами, поэтому и состав органов, занимающихся проведением выборов, в странах весьма различен. В некоторых государствах, например в Германии, избирательный закон не уточняет, должны ли должностные лица, назначаемые в избирательные комиссии, иметь в своем составе каких-либо представителей партий. В Испании высшие избирательные комиссии состоят в основном из судей, с определенным количеством экспертов, которые должны быть назначены совместно партиями, имеющими депутатов в Нижней палате, притом что комитеты избирательных участков образуются по жребию из числа избирателей, зарегистрированных на каждом избирательном участке, и наблюдателями, которых могут назначать все партии (хотя на практике только основные партии способны направить представителей на большинство избирательных участков). В других странах, таких как Украина, предусматривается, что избирательные комиссии формируются представителями участвующих в выборах партий, притом что посты председателя, заместителя председателя и секретаря распределяются среди партий на пропорциональной основе (в статье 21.8 Закона Украины о выборах говорится о “праве [партий] на пропорциональную долю руководящих постов в районных избирательных комиссиях”)[612].

20. В этой связи следует рассмотреть различные аспекты этого вопроса. Например, разные типы органов, занимающихся организацией выборов, их размер, тот способ, которым назначаются члены таких органов, или то, какие

[611] *Совместные рекомендации (Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ) о законе о выборах и избирательных административных органах в Албании* (CDL-AD(2004)017, пункт 68).

[612] См. также «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» (CDL–AD(2002)23rev), Часть II, подпункт 3.1, пункт 71.

партии имеют право участвовать в этом процессе. Можно утверждать, что комиссии первого уровня занимаются работой, связанной с процессом голосования, как можно более быстрым урегулированием проблем, и поэтому они должны быть функциональными и – действительно, извне – достойными доверия, с политической точки зрения. Это подразумевает, что, насколько возможно, они не должны состоять из слишком большого количества членов, а их работа не должна определяться политически ориентированными критериями. В этом смысле органы, которые в основном или полностью состоят из членов, назначаемых партиями, иногда не являются практически подходящим вариантом[613]. С другой стороны, вышестоящие органы в основном занимаются жалобами или конкретными проблемами, которые должны быть решены с учетом более общих критериев, выполняя почти судебную функцию. В этой связи, количество людей, возможно, менее важно и, разумеется, должно быть обеспечено доверие конкурирующих партий, либо благодаря независимости и техническому опыту членов таких органов, либо потому что партии играют роль в процессе назначения этих органов (все партии или лишь только основные? Действительно, гарантия плюрализма не требует, чтобы все партии участвовали в любой сфере организации выборов. Может быть достаточен лишь взаимный контроль среди основных партий?).

21. В государствах-членах Совета Европы существуют разные подходы к составу органов, занимающихся организацией проведения выборов, а также к процедуре назначения их членов. При этом состав органов, занимающихся проведением выборов, должен быть таким, чтобы это обеспечивало доверие к их беспристрастности и профессионализму со стороны всех сил, принимающих участие в выборах, и отдельных избирателей[614].

d) Права и обязанности наблюдателей от партий

22. Во время процесса выборов наблюдатели и представители партий должны реально иметь одинаковые права для защиты своих интересов в любой сфере политической деятельности. Из этого необязательно вытекает, как говорилось ранее, что все партии должны принимать участие в каждом органе,

---

[613] Совсем недавно, например, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ приняли «Предварительное совместное заключение о пересмотренном проекте поправок к Избирательному кодексу Армении» (CDL-AD(2005)008), в котором подчеркивается «сильная пропартийная заинтересованность» членов центральной избирательной комиссии, и заявляется, что «то правило, что комиссии создаются только путем назначения парламентом… без каких-либо внепартийных назначений… свидетельствует о том, что комиссии не могут рассматриваться как достаточно плюралистические и обеспечивающие соответствующее равновесие в сфере общей беспристрастности и независимости», отмечается важность «открытости политических и гражданских интересов для того, чтобы имелся достаточный уровень общественного доверия к процессам и результатам выборов» (выделено авторами доклада). Аналогичным образом, в уже упоминавшихся Совместных рекомендациях (Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ) *о законе о выборах и избирательных административных органах в Албании* (CDL-AD(2004)017) выражается «серьезная озабоченность» в отношении «положений, регулирующих формирование избирательных комиссий… [в которых] явно доминирующая роль предоставляется каждой из двух основных политических партий на всех уровнях организации проведения выборов», чем создается «чрезвычайно политизированная среда».

[614] См. также «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» (CDL–AD(2002)23rev), Часть II, подпункт 3.1, пункты 71 -72.

занимающемся проведением выборов, однако это подразумевает, что участвующие партии должны иметь право быть услышанными в процессе принятия решений, а также обращаться с жалобой в отношении любого решения, которое они считают юридически необоснованным.

23. Столь же важно, чтобы представители политической партии сохраняли свой статус наблюдателя не только до того, пока голосование завершится, но и до той даты, пока не будут урегулированы последние споры в отношении результатов выборов. Это может иметь позитивное влияние на доверие к результатам.

B) Вопросы, возникающие во время избирательной кампании

a) Финансовые вопросы, включая принцип равенства и использование общественных (государственных) ресурсов

24. Венецианская комиссия уже разработала руководящие принципы финансирования расходов на избирательные кампании, которые отличаются от обычного финансирования[615]. Действительно, обычное финансирование может быть обосновано той важнейшей ролью, которую играют политические партии в демократических режимах, тогда как финансирование выборов имеет более сильную основу: процесс выборов для людей является законной процедурой, позволяющей принимать решения об основных ориентациях демократических институтов. Поэтому данный процесс – основной поток, в русле которого и осуществляется демократическая легитимность. В этом смысле расходы на кампанию аналогичны институциональным расходам: это расходы, которые необходимы для работы институтов, в соответствии с конституционными рамками.

25. Такой подход позволяет установить определенные ограничения: деятельность партий должна получать финансирование, причем финансирование равное, при условии, что эти партии содействуют деятельности демократических институтов. Это значит, что государственные средства могут быть ограничены только «институциональными» партиями, то есть партиями, которые представлены в парламенте, и поэтому участвуют в парламентской деятельности. Совершенно очевидно, что можно распространить это государственное финансирование на другие партии, которые представляют «значительную часть избирательного корпуса», или которые «достигают определенного порога голосов». Однако равенство не означает, что все партии имеют право на получение государственных ресурсов, независимо от их подлинного веса в данном обществе. Например, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается, что:

“При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представительности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равен-

[615] «Руководящие принципы и доклад о финансировании политических партий» (CDL-INF(2001)8).

ства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах […]”[616]

26. В любом случае, можно было бы рассмотреть некоторые конкретные вопросы. При условии, что не все партии имеют право на государственные (на обычную деятельность или во время выборов) ресурсы, то какими будут приемлемыми пороги для того, чтобы отказать в государственном финансировании? Избирательные системы могут приводить к тому, что общественно важные партии останутся вне парламента, однако отказ в предоставлении им государственных средств может привести просто к их исчезновению, тем самым снижая уровень общественного плюрализма и уменьшая политические альтернативы в обществе. Должно ли финансирование на выборах быть более щедрым, чем обычное финансирование, повышая тем самым стимулы для общественных движений предлагать свои политические альтернативы во время выборов, без большого риска потерпеть банкротство?

27. Если говорить о другой области, то очевидно, что крупные партии, члены и руководители которых обычно имеют институциональную власть (например, это члены национальных, региональных или даже местных палат; лица, занимающие должности в исполнительной власти на разных уровнях, и т.д.), могут иметь гораздо больше средств (структур, советников, административных сотрудников) уже потому, что они обладают доступом к государственным ресурсам, которые не рассматриваются как государственное финансирование партийной деятельности. В Соединенном Королевстве, например, в уставе консервативной партии предусматривается другой, более высокий уровень большинства, для действующего лидера, чтобы его полномочия были подтверждены, чем для избрания нового руководителя, и только потому, что общепризнанно, что у действующего руководителя намного больше средств для оказания влияния на членов партии или на выборах. Обоснованно ли проводить такого рода различия? И если да, то следует ли это распространять и на другие сферы?

28. В Руководящих принципах и Докладе Венецианской комиссии о финансировании политических партий (CDL-INF(2001)8) устанавливается различие между обычным финансированием и финансированием избирательных кампаний. Однако практическая полезность такого различия ограничена, когда политические партии получают (государственные) средства на постоянной и регулярной основе, как для своей текущей деятельности, так и для своего участия в выборах. Если такая ситуация существует, то, как подчеркивается в докладе, «ограничение финансирования, полным или частичным покрытием расходов на кампанию … имеет целью лишь добиться того, чтобы сейфы партий не пустели каждый раз при проведении выборов, и для того чтобы обеспечить беспрепятственное функционирование демократического процесса при проведении регулярных, свободных выборов». В докладе также указывается, что большинство основных европейских демократических стран выбрали именно

[616] Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (*CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.b.*

такой подход. Ситуация аналогична в тех случаях, когда политические партии получают (частные) пожертвования.

29. Исходя из этого, если и когда устанавливаются различия между регулированием разного обеспечения, с одной стороны, избирательных кампаний, а с другой – периодов до и после выборов, то желательно сделать ряд уточнений. Такие уточнения должны быть рассмотрены для того, чтобы избежать некоторых из тех проблем, которые обсуждались в ряде случаев в Европе на протяжении последних нескольких лет, и особенно во время тех дискуссий, которые предшествовали принятию Директивы Европейского Союза (ЕС) № 2004/2003 о нормах, регулирующих политические партии на европейском уровне, и о правилах их финансирования[617].

30. Если государственные средства выделяются в целом, с учетом избирательной кампании, то должно быть уточнено, что эти средства могут использоваться политической партией для любой законной партийной цели; необходимо точно указать конкретные условия для использования выделяемых средств. Если же средства выделяются строго на цели кампании и только на эти цели, то необходимо дать рекомендации в отношении того, как производить расходы, которые не могут быть отнесены исключительно на задачи кампании – например, расходы на (аренду) помещений для партий, которые используются как для текущей деятельности партии, так и для мероприятий кампании, или же на сотрудников партии, которые нанимаются партией, как на текущие мероприятия, так и мероприятия, связанные с избирательной кампанией. По возможности такие рекомендации должны предоставляться в отношении как периода времени до кампании, так и после выборов, в течение которого использование выделяемых средств юридически приемлемо, а также в отношении того времени, когда эти расходы были фактически понесены.

31. Если на цели кампании либо партия, либо кандидат получают пожертвования, то должны быть даны рекомендации в отношении того, как регулировать любые условия или пожелания в отношении использования пожертвований, что может быть изложено донором, а также как регулировать расходы, которые не могут быть отнесены исключительно на кампанию, и в течение какого времени до и после выборов приемлемо использовать пожертвования на избирательные кампании. Кроме того, могут возникнуть проблемы, если кандидат сам выделяет собственные ресурсы. В таких случаях могут понадобиться рекомендации, например, в какой степени кандидат может использовать собственные средства или средства своей семьи, как следует оценивать ресурсы, выделяемые в натуральной форме, и кто проводит такую оценку.

---

[617] Директива (ЕС) № 2004/2003 Европейского парламента и Совета от 4 ноября 2003 года о нормах, регулирующих политические партии на европейском уровне, и о правилах их финансирования, Официальная газета Европейского Союза (OJ) 2003 L 297/1, совместно с Решением Бюро Европейского парламента от 29 марта 2004 года, утверждающим процедуры выполнения Директивы (ЕС) № 2004/2003, OJ 2004 C 155/1, и Суда аудиторов, Специальный доклад № 13/2000 о расходах политических групп Европейского парламента, совместно с ответами Европейского парламента, OJ 2000 C 181/1, а также подготовительной работой в связи с Директивой № 2004/2003.

32. Если политические партии подлежат или могут подлежать обложению налогом на прибыль, то следует уточнять, в какой степени выделяемые средства, пожертвования, членские взносы и т.д. рассматриваются или могут рассматриваться как налогооблагаемый доход, какие расходы вычитываются из налогооблагаемого дохода, и какая информация должна быть предоставлена политической партией для необлагаемости. Аналогичные уточнения должны быть предусмотрены в отношении налога на добавленную стоимость и других налогов, которые могут применяться к политическим партиям.

33. Следует также уточнить, в соответствии с какими регулирующими нормами партия должна вести свою отчетность – например, в соответствии с положениями о частных ассоциациях или компаниях или других частных лиц или в соответствии с положениями о государственных органах и других общественных объединениях (или может быть даже с учетом того и другого).

b) Доступ к (общественным и частным) СМИ

34. Если говорить о другом важном аспекте, то современные общества являются в основном «информационными»: борьба на выборах идет в особых условиях, и доступ к средствам массовой информации, вероятно, является наилучшим инструментом для партий распространить свои обращения среди избирателей. Исходя из всего, именно это и есть тот главный ресурс, получить который хотят партии. При этом доступ к общественным СМИ является наименее дорогостоящей из всех форм той помощи, которую могут предоставить государственные органы власти, поэтому здесь есть явная выгода для обеих сторон. Разумеется, возникнут проблемы при принятии решения о детальном регулировании этого доступа (время, выделяемое разным партиям и/или спискам, объем информации о кампаниях в новостях и т.д.). В этой связи может быть принято также во внимание наличие модели регистрации партий, при этом зарегистрированным партиям будут предоставляться некоторые преимущества, но это нельзя использовать как инструмент дискриминации, который лишал бы другие слои общества какой-либо возможности отстаивать свои позиции в рамках справедливой кампании. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается, что:

“Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к: избирательной кампании и освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ […]”[618]

35. В том, что касается частных СМИ, то проблемы, очевидно, выглядят иначе. Принцип справедливых выборов должен быть совместим с принципом выборов свободных: если все партии и/или кандидаты имеют право на проведение своей кампании и на распространение своих обращений среди всех граждан, то также верно и то, что многие частные СМИ имеют четкую социальную, идеологическую и, в конце концов, политическую ориентацию, что

[618] Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (*CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.a.*

может учитываться при определении права доступа ко всем средствам массовой информации[619]. Этот фактор, разумеется, не может оправдать установление разных экономических условий в отношении информации, распространяемой разными партиями, но может стать даже основанием для отказа в доступе некоторых партий к определенным СМИ. Таким образом, трудности обеспечения баланса в СМИ в каждом отдельном обществе особо очевидны в рамках конкуренции на выборах.

36. Еще один сложный вопрос, связанный с освещением избирательных кампаний, это ответственность различных средств массовой информации за качество той информации, которую они распространяют в отношении разных политических сил. Свобода прессы – это краеугольный камень современных демократий, но при этом должен быть и механизм, обеспечивающий эффективные средства правовой защиты от ненадлежащего использования информации или злоупотребления информацией во время предвыборной кампании.

C) Вопросы, возникающие в день выборов

a) Роль партийных наблюдателей

37. Весьма важно гарантировать возможность всем партиям и кандидатам иметь своих избирателей в день выборов[620]. В этой связи, очевидно, что у партий есть определенные структуры – постоянные организации, члены и т.д. – которые помогают им в этой задаче, а другие, внепартийные кандидаты, находятся в этой связи в гораздо более сложном положении.

38. Эти наблюдатели должны иметь право контролировать все сферы процесса выборов (урны для голосования, избирательные комиссии на всех уровнях), участвовать – по крайней мере, быть выслушанными – в урегулировании возможных конфликтов, которые могут возникать, и информировать партии, которые они представляют, о проблемах, возникших во время наблюдения, таким образом, чтобы эти партии могли обращаться с обжалованием в отношении любого решения, не основанного на юридических нормах.

b) Процедуры жалоб

39. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов подчеркивается важность «эффективной системы обжалования»[621]. И как только что отмечалось, данное требование должно применяться ко всей системе, включая, разумеется, обжалования, которые могут быть сделаны в день выборов со стороны отдельных граждан или со стороны любого другого субъекта. В контексте выборов эффективная система обжалования означает, что любое решение, принимаемое любым государственным органом, может быть обжаловано, и при этом решение должно приниматься соответствующим компетентным органом незамедлительно. Любая задержка в процедурах подачи жалоб и обжалования может серьезно подорвать доверие к выборам.

---

[619] См. также *the* Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.c.

[620] Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)23rev), Part II, item 3.2.

[621] Там же, подпункт 3.3.

D) Вопросы, возникающие на этапе после выборов.

a) Обжалование результатов выборов: сроки.

40. «Крайние сроки для принятия решений о жалобах и обжалованиях», в том числе, разумеется, решения об оспаривании результатов выборов, должны быть «реалистичными»[622]. Разумеется, это является важным аспектом всей системы обжалования, однако конкретные сроки могут быть не только разными в разных странах (в зависимости от разных факторов, таких как система подсчета голосов и передача результатов), но и в зависимости от ситуации (разные выборы, которые могут проводиться в разных контекстах: например, одномандатные округа или национальные избирательные округа; выборы в разные палаты …). Не так просто, по-видимому, сделать общие выводы в отношении того, какие сроки приемлемы, а какие нет, и это во многом зависит от конкретных обстоятельств.

b) Санкции

41. Примерно то же самое можно сказать о системе санкций. Во-первых, очевидно, что существует такой широкий спектр разных возможностей, что их просто нельзя обобщить кратко. Во-вторых, в этой области участие партий не влияет на установление и действие правил: отмена избрания на определенные места, возможная утрата полученных мест, экономические и финансовые санкции – все это может повлиять на кандидатов, независимо от их партийной принадлежности.

III. Вывод

42. Государства-члены Совета Европы придерживаются разных подходов к регулированию деятельности политических партий и их участию в политической жизни, в частности, в выборах. Однако существуют некоторые общие тенденции и проблемы, в том что касается равенства между разными силами, стремящимися обеспечить себе политическую представительность, финансирования партий, а также вопросы, связанные с внутренней организацией самих политических партий.

43. Набор общих стандартов не только возможен, но и весьма целесообразен в ряде областей, таких как:

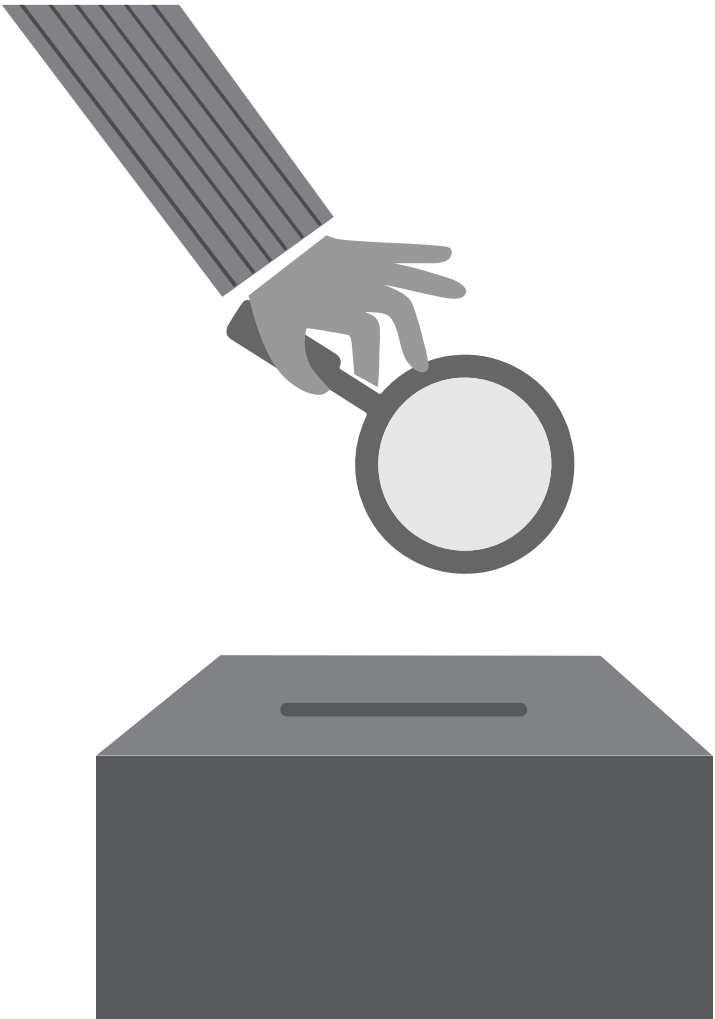
a. правила выдвижения кандидатов на разных выборах;
b. равное отношение к разным партиям и отдельным кандидатам, конкурирующим на выборах;
c. возможность проведения наблюдения во время выборов до рассмотрения последних жалоб со стороны компетентных органов;
d. транспарентность в финансировании кампаний и подотчетность партий за разные личные использованные ресурсы;
e. равный доступ к СМИ;

[622] Совместные рекомендации (Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ*) о законе о выборах и избирательных административных органах в Албании* (CDL-AD(2004)017), цит. выше, пункт 103.

f. эффективность жалоб и системы обжалования, обеспечивающей ускоренные процедуры урегулирования различных споров во время всего избирательного процесса;
g. соблюдение принципа соразмерности в случае принятия санкций.

44. Венецианская комиссия надеется, что дальнейшее сотрудничество между государствами-членами Совета Европы в этих областях могло бы способствовать разработке общих стандартов при рассмотрении вопроса о деятельности политических партий, а также способствовать совершенствованию практики проведения выборов в Европе.

IV. НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ



ДОКЛАД ОБ ОТМЕНЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

утверждён на Совете по демократическим выборам на 31-м заседании *(Венеция, 10 декабря 2009 года)* и Венецианской комиссией на 81-й пленарной сессии *(Венеция, 11-12 декабря 2009 года)*
на основе комментариев
Оливера КАСКА *(члена Комиссии, Эстония)*

CDL-AD(2009)054

I. Введение

1. После решения Венецианской комиссии провести сравнительное исследование по вопросу об отмене результатов выборов, Совет по демократическим выборам на своем 23-м заседании и Венецианская комиссия на своей 73-й пленарной сессии (Венеция, 13-15 декабря 2007 года) утвердили анкету об отмене результатов выборов (CDL-EL(2007)043rev). Ответы на анкету были получены от членов Комиссии или экспертов из 34 государств (Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговины, «бывшей Югославской Республики Македония», Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Кипра, Латвии, Литвы, Лихтенштейна, Люксембурга, Мальты, Молдовы, Нидерландов, Португалии, Республики Корея, Российской Федерации, Румынии, Сербии, Словакии, Соединенного Королевства, Турции, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республики, Швеции и Эстонии) (CDL-EL(2009)019). Ответы на эту анкету легли в основу данного сравнительного исследования. Ряд из них были подготовлены в связи с семинаром ЮниДем на тему «Отмена результатов выборов», который был организован Венецианской комиссией в сотрудничестве с Конституционным судом и министерством юстиции и внутренних дел Мальты в Валлетта 14-15 ноября 2008 года.

2. Данный доклад был утвержден Советом по демократическим выборам на его 31-м заседании (Венеция, 10 декабря 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 81-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 декабря 2009 года).

II. Область исследования

3. В настоящем докладе рассматривается законодательство и практика отмены результатов выборов при проведении парламентских выборов. И хотя процедура и правовая основа для отмены результатов выборов на парламентских,

президентских, региональных или местных выборах в некоторых государствах схожа, во многих странах в отношении этих норм можно провести определенные различия. Как правило, процедура жалобы или обжалования в случае местных выборов является более медленной, а процесс принятия решения происходит в обычных судах, в то время как сроки процедуры жалобы и принятия решения в отношении президентских выборов являются более короткими. Иные нормы существуют в отношении отмены результатов выборов в Европейский парламент. В некоторых странах законодательство может быть весьма разным в отношении региональных выборов.

4. Отмена результатов выборов в данном исследовании должна пониматься как средство отмены поданных голосов и полученных в результате выборов мандатов. Таким образом, это не включает штрафы или иные наказания за нарушения при процессе выборов, ни решения, затрагивающие право голосовать и право на то, чтобы быть избранным на этапе до выборов, то есть во время процедуры номинации кандидатов. С учетом этого, задача этого исследования не охватывает всю процедуру апелляции по вопросам выборов.

5. Органы, занимающиеся отменой результатов выборов, могут быть административными органами, такими как избирательные комиссии, организующие выборы, в некоторых странах – парламенты, которые принимают решения об утверждении результатов выборов и мандатов, а также судебные органы. Практика отмены результатов выборов в разных странах весьма разная. Количество обжалований в отношении результатов выборов по этому вопросу весьма велико, однако отмена обычно является последней мерой.

6. Европейские стандарты в сфере отмены результатов выборов на парламентских выборах содержатся, например, в Европейской конвенции о правах человека, которая гарантирует, в статье 3 Дополнительного протокола к Конвенции, право на периодические выборы путем свободного и тайного голосования. В статье 25 (b) Международного пакта о гражданских и политических правах специально излагаются все основные принципы права на участие в голосовании и на то, чтобы быть избранным. Такие права на практике применяются только в случае значительных нарушений избирательного права. Право на то, чтобы голосовать и быть избранным, должно быть гарантировано, как присущее каждому избирателю и кандидату, и при этом у каждого носителя таких прав должен быть доступ к эффективным процедурам обжалования. Выборы должны проходить в соответствии с законом, для того чтобы гарантировать право голоса и право на то, чтобы быть избранным. Эти документы, как представляется, не гарантируют каждому отдельному избирателю право на обращение с обжалованием в суд с просьбой об отмене результатов выборов.

7. В разделе II.3.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятом Венецианской комиссией (CDL-AD(2002)023rev), который является базовым документом Совета Европы в этой области, содержатся основные принципы, регулирующие процесс обжалования по вопросам выборов. Эти принципы будут развиты ниже при анализе вопроса об отмене результатов выборов.

III. Правовая основа для отмены результатов выборов

A. Уровень регулирования

8. В большинстве стран критерии отмены результатов выборов излагаются в законах о выборах; другие аспекты содержатся в законах, регулирующих судебные процедуры. Только в некоторых странах, например в Австрии, Франции, Греции, Мальте и Швейцарии такое регулирование содержится (обычно в самой общей форме) в конституциях. Есть также некоторые страны (например, Латвия и Нидерланды), в которых отмена результатов выборов в законодательстве не предусмотрена.

9. Процедура отмены результатов выборов зачастую достаточно подробная, иногда на конституционном уровне, но чаще на уровне обычного законодательства, принимаемого парламентом.

B. Предмет отмены результатов выборов

10. Почти во всех рассмотренных странах критерий отмены результатов выборов излагается в весьма общих положениях. Общим стандартом является то, что компетентным органам власти предоставляется широкое поле усмотрения для оценки того, были ли нарушения на выборах такими, чтобы привести к отмене результатов голосования. И хотя формулировки в законодательстве или в прецедентном судебном праве могут различаться, можно сказать, что почти во всех странах основным критерием является то, что нарушения, имевшие место в избирательном округе во время проведения голосования или при определении результатов выборов, были такими, что это сделало невозможным определить волеизъявление избирателей или что несоблюдение правил и нарушения могут повлиять на результаты выборов. Это соответствует Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, согласно которому “орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты ” (CDL-AD(2002)023rev, II.3.3.e).

11. Законодательство некоторых стран содержит перечни примеров; например, согласно албанскому законодательству, отмена должна производиться в тех случаях, когда имели место природные бедствия такого масштаба, что это создало препятствие участию избирателей в процессе голосования; если голосование не началось или было приостановлено в течение более 6 часов; и если нарушения закона определили победу кандидата или повлияли на распределение мандатов на избирательных участках или на национальном уровне. Во всех странах результаты выборов могут быть отменены, исходя из несоблюдения законов о выборах, в частности, правил процедуры голосования.

12. Обязательная отмена результатов выборов предусматривается в очень немногих странах, например, в Румынии, в случае мошенничества; в Сербии и в «бывшей Югославской Республике Македония» законы о выборах содержат перечень нарушений, которые делают такую отмену обязательной.

13. Установленное несоблюдение критериев выдвижения кандидатур (включая, когда это применимо, недостаточное количество подписей) может быть основой для отмены результатов выборов в большинстве стран (например, в Австрии, Болгарии, Греции, Кипре, Мальте, Турции, Финляндии, Хорватии, Чешской Республике и Эстонии). В некоторых странах такие вопросы должны рассматриваться до выборов и таким образом могут не приводить к отмене результатов выборов (в Албании, Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Швейцарии).

14. В Швеции установленный факт несоблюдения критериев выдвижения кандидата приводит к тому, что такой кандидат теряет свое место, но результаты выборов не отменяются.

15. В Германии несоответствие требованиям к кандидату приводит к тому, что кандидат утрачивает свой мандат. Выборы повторно не проводятся.

16. Нарушение других законов, помимо тех, которые регулируют процедуру выборов в целом (избирательные законы), не может быть основой для отмены результатов выборов в Армении, «бывшей Югославской Республике Македония», Литве, Португалии, Российской Федерации, Сербии, Франции и Швейцарии. В Австрии и Венгрии нарушение других законов, помимо законов о выборах, может привести к аннулированию результатов выборов, если этим актом нарушается и законодательство о выборах. В большинстве стран (например, в Болгарии, Боснии и Герцеговине, Германии, Греции, Лихтенштейне, Мальте, Молдове, Финляндии, Хорватии, Чешской Республике, Швеции и Эстонии) нарушение таких законов (в том числе уголовного кодекса) может быть основой для отмены результатов выборов, если эти нарушения могли повлиять на распределение мандатов.

C. Лицо, совершившее нарушение, которое приводит к отмене результатов выборов

17. Вопрос о том, может ли отмена результатов выборов быть вызвана только кандидатами или политическими партиями или такая отмена может быть вызвана иными лицами, показывает, что существует много стран, в которых действия кандидатов или политических партий не являются единственной возможной причиной отмены, но есть также и много стран, в которых действия иных лиц (в частности, средств массовой информации) не могут иметь такие последствия.

18. Не существует ограничений в отношении отмены результатов выборов в случае нарушений применимых норм иными лицами, помимо кандидатов или политических партий, в Азербайджане, Албании, Армении, Венгрии, Германии, Грузии, Литве, Лихтенштейне, Нидерландах, Португалии, Словакии, Чешской Республике, Швеции и Эстонии. Однако в Германии, например, не существует практики отмены результатов выборов, за исключением тех случаев, когда нарушения были связаны с кандидатами, политическими партиями или органами, занимающимися проведением выборов.

19. В Австрии, Финляндии, Франции и Швейцарии к отмене результатов выборов могут привести лишь нарушения со стороны кандидатов, политических

партий или органов, занимающихся проведением выборов. В Соединенном Королевстве действия представителей или сотрудников кандидата могут привести к тому, что результаты выборов будут объявлены недействительными. В Корее отмена может быть связана с кандидатами или руководителями кампаний или супругами кандидатов, но никем иным.

20. В соответствии с конституционными положениями на Мальте, отмена выборов должна происходить с учетом всей ситуации и на основе оценки последствий нарушений на избирательный процесс, без какого-либо конкретного ограничения в отношении действий кандидатов; с другой стороны, когда выборы ставятся под сомнение на основании положений постановления о подсчете голосов, то нарушения должны исходить от кандидата или его/ее представителя на выборах.

21. Только кандидаты или действия партий могут привести к отмене результатов выборов в Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Кипре, Румынии и Хорватии. В Хорватии и в «бывшей Югославской Республике Македония» уполномоченные органы могут отменить акты других органов в сфере выборов и принять решение о том, что эти действия должны быть повторены в установленные сроки, что делает возможным проведение выборов в тот день, на который они были объявлены, но такие акты не могут быть основой для отмены результатов выборов.

D. Сфера действия отмены результатов выборов

22. Сфера действия отмены результатов выборов может быть ограничена определенной территорией. Таким образом, можно отменить результаты выборов на уровне избирательного округа или на уровне избирательного участка. Однако в некоторых странах не предусматривается отмена на уровне избирательного участка, как это будет показано ниже.

23. Избирательное право в проанализированных странах различается также и в ответе на вопрос, касается ли отмена результатов лишь того кандидата, который с этим связан или затронут нарушением права.

24. По первому пункту, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, говорится, что возможно аннулировать все выборы или результаты лишь в одном округе или на одном избирательном участке. Органы обжалования должны иметь полномочия по аннулированию выборов, если нарушения могли повлиять на итог, то есть если они могли повлиять на распределение мест в выборных органах. На тех территориях, где были аннулированы выборы, они должны пройти повторно (когда распределение мест может отличаться после повторных выборов) (CDL-AD(2002)023rev, пункт II.3.3.e и пункт 101). Это позволяет избежать двух крайних вариантов – аннулирования всех выборов, притом что нарушения касались лишь небольшого района, и отказа от аннулирования, поскольку затронутый нарушениями район был слишком мал.

25. Возможность отменить результаты на одном избирательном участке предусматривается в большинстве стран (Австрии, Азербайджане, Албании, Бол-

гарии, Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Венгрии, Германии, Корее, Латвии, Нидерландах, Португалии, Российской Федерации, Румынии, Сербии, Франции, Хорватии, Чешской Республике и Эстонии).

26. Но так дело обстоит не везде. В Армении результаты на избирательном участке не могут быть отменены, но могут рассматриваться как ненадежные и не учитываться при распределении мандатов. Отмена результатов возможна лишь во всем избирательном округе. Результаты только всего избирательного округа могут быть отменены также в Литве, Лихтенштейне, Словакии, Швейцарии и Швеции.

27. На вопрос, может ли один кандидат быть исключен путем отмены мандата, притом что это не влияет на результат других кандидатов, в большинстве стран дается негативный ответ. Только в Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Кипре, Соединенном Королевстве, Франции и Швейцарии такие нарушения, вызванные одним кандидатом или списком кандидатов, не влияют на результаты в целом. Есть страны, где отмена может повлиять только на соответствующего кандидата в конкретных случаях, например, когда кандидат не имеет права быть избранным. В большинстве стран отменяются результаты всего избирательного округа. В этих случаях в некоторых странах проводятся новые выборы, например, в Венгрии, Литве, Мальте или «бывшей Югославской Республике Македония», в то время как в других странах мандаты распределяются на основе поданных голосов, без учета голосов, поданных за кандидата, связанного с нарушением.

E. Ограничение права на избрание в случае отмены результатов выборов

28. В большинстве стран (в Албании, Армении, Болгарии, Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Греции, Латвии, Литве, Португалии, Российской Федерации, Сербии, Словакии, Турции, Финляндии, Хорватии, Чешской Республике, Швейцарии и Швеции) отмена результатов выборов из-за нарушений закона во время выборов кандидатом не приводит к ограничению права кандидата избираться на повторных выборах. В некоторых других странах, например в Турции, какой-либо процедуры нового назначения кандидатов не происходит. В Швеции существует традиция, согласно которой тот кандидат, который вызвал отмену результатов выборов, политическими партиями как кандидат более не выдвигается.

29. В некоторых странах такие ограничения на право избираться возможны, если нарушение расценивается как преступление и если кандидат был осужден. Такое происходит в тех странах, где законодательство требует, чтобы лицо, наказанное за преступление, не может выдвигаться кандидатом на выборах законодательного органа. Это применяется, например, в Австрии (в том случае, если кандидат был приговорен к более чем одному году тюремного заключения за совершение преднамеренного уголовного акта), Венгрии, Грузии (кандидат был лишен свободы в соответствии с административной или уголовной ответственностью), в Лихтенштейне, на Мальте, в Молдове, Нидерландах и в Эстонии. Во

Франции право избираться может быть ограничено на год в случае нарушения в сфере финансирования избирательной кампании. Поскольку процедура отмены результатов выборов в большинстве стран является быстрой и так как обычно повторные выборы проходят до того, как кандидат был осужден, то подобные возможности являются в основном гипотетичными.

IV. Процедура отмены результатов выборов

A. Компетентные органы утверждают результаты выборов или пересматривают такие решения

30. В соответствии с пунктом II.3.3.a Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, апелляционным органом по вопросам выборов является либо избирательная комиссия, либо Суд. Что касается выборов в парламент, то обжалование в парламенте может быть предусмотрено в первой инстанции. В любом случае, должна быть предусмотрена возможность итогового обжалования в суде. Данный стандарт применяется в большинстве стран, изученных в ходе этого исследования. Количество стран, не предусматривающих итогового обжалования в суде, является ограниченным. И хотя анкета не касалась национального законодательства по вопросам, которые рассматривались в пункте II.3.3.c Свода рекомендуемых норм при проведении выборов – где говорится, что процедура обжалования и, в частности полномочий и ответственности различных органов, должна четко регулироваться законом, для того чтобы избежать конфликта юрисдикции (как позитивного, так и негативного); при этом ни заявитель, ни власти не должны иметь возможности выбирать апелляционный орган – дублирование полномочий не является, судя по всему, проблемой в тех странах, которые ответили на вопрос в анкете, связанный с отменой результатов выборов.

1. Административные органы и парламент

31. В большинстве стран решения об утверждении результатов выборов принимаются центральными избирательными органами или окружными избирательными органами. Так обстоит дело в Австрии, Албании, Армении, Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Грузии, Корее, Латвии, Литве, Мальте, Португалии, Российской Федерации, Румынии, Сербии, Словакии, Финляндии, Хорватии, Чешской Республике, Швеции и Эстонии. Председатель избирательной комиссии (который является частью избирательных органов) имеет право утверждать результаты на Кипре и в Соединенном Королевстве.

32. В Нидерландах результаты утверждает центральный избирательный орган, но окончательное решение принимается *парламентом*. В Бельгии результаты утверждаются соответствующей палатой парламента, которая также уполномочена рассматривать жалобы. Парламент является органом, принимающим решения, также в Лихтенштейне, Люксембурге и Швейцарии. В Германии полномочиями по утверждению результатов выборов наделен парламентский комитет.

2. Судебные органы

33. Есть страны, в которых судебные органы участвуют в процедуре утверждения результатов даже без каких-либо жалоб. Результаты утверждаются судом в Азербайджане, Болгарии и Молдове.

34. В Турции результаты выборов также утверждаются органом судебного характера – Верховным советом по выборам, члены которого избираются из числа судей генеральной ассамблеи Конституционного суда и генеральной ассамблеи Государственного совета (высший административный суд). Этот орган является также центральным органом по проведению выборов и рассматривает жалобы на результаты выборов в последней инстанции.

35. Во Франции избирательные органы не имеют полномочий объявлять выборы недействительными или отменять результаты, однако у них есть полномочия обращаться в соответствующие судебные органы с просьбой о принятии решения по этому вопросу. Кроме того, в отношении заявления о результатах выборов, административными органами предусматривается срок для подачи жалоб. Во время президентских выборов компетентный судебный орган утверждает результаты по прошествии определенного срока рассмотрения жалоб.

36. В большинстве стран судебные органы участвуют в утверждении или отмене результатов выборов только на основании жалоб или обжалования. Это касается Австрии, Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Грузии, Кипра, Кореи, Латвии, Лихтенштейна, Мальты, Португалии, Российской Федерации, Сербии, Словакии, Соединенного Королевства, Финляндии, Хорватии, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции и Эстонии.

37. В Литве жалобы могут подаваться в парламент или Президенту Республики, который может представлять жалобу в Конституционный суд.

38. Суды не участвуют в процессе принятия решений по спорам, связанным с выборами, в Бельгии, Люксембурге и Румынии. Оспаривание в судебных органах отмены результатов выборов не разрешается и в Нидерландах.

39. Компетентными судами для рассмотрения жалоб или обжалования по вопросам, касающихся утверждения результатов выборов, в большинстве стран являются конституционные суды. Так обстоит дело в Австрии, Азербайджане, Армении, Болгарии, Германии, Кипре, Лихтенштейне, Литве, Мальте (по некоторым вопросам, также и обычные суды), Португалии и Словакии, Чешской Республике (во второй инстанции; в первой инстанции этим занимается Верховный административный суд) и в Эстонии.

40. Во многих странах такие споры рассматриваются в обычных судах. Это делается в «бывшей Югославской Республики Македония» (административные суды), Венгрии (Верховный суд), Грузии (обычные суды общей юрисдикции; решения апелляционного суда являются окончательными, хотя по вопросам конституционности открыт также путь для обращения в Конституционный суд), Кореи (верховные суды), Латвии (Верховный суд), Российской Федерации (Верховный суд), Сербии (Верховный суд), Финляндии (региональные административные суды в первой инстанции и Верховный административный суд во второй

инстанции) и в Швейцарии (федеральный суд в качестве последней инстанции). Во Франции в этой сфере компетентны Конституционный совет и Государственный совет, в зависимости от поднятого вопроса и соответствующих выборов. В Боснии и Герцеговине компетенцией в сфере обсуждения обжалований наделен апелляционный отдел суда Боснии и Герцеговины.

41. Специальные суды по вопросам выборов созданы в Албании – избирательная палата при апелляционном суде Тираны, в Греции – (Верховный специальный суд) и в Соединенном Королевстве (суд по вопросам выборов). В Швеции обжалования рассматриваются советом по проверке выборов.

3. Органы, занимающиеся контролем над финансовыми средствами в сфере выборов

42. Эффективность контроля над законностью результатов выборов зависит от эффективности контроля над финансовыми средствами, используемыми политическими партиями и кандидатами во время избирательной кампании. И хотя вопрос финансирования и ограничений на расходы кандидатов и политических партий не является основной темой настоящего доклада, а законодательство в этой области в изученных странах весьма разное, следует отметить, что наличие центрального органа, который занимается контролем в области выборов, – достаточно эффективное средство для обеспечения гарантий законности ограничений в этой сфере. При этом необходимо подчеркнуть, что вопрос о правах таких органов получать информацию от политических партий, кандидатов или иных лиц в данном документе не обсуждается.

43. В большинстве стран эти функции поручаются избирательным органам, в основном, центральному избирательному органу или одной из его комиссий. Это делается, например, в Азербайджане, Албании, Армении, Боснии и Герцеговине, Корее, Литве, Румынии, Российской Федерации и в Сербии.

44. В Бельгии создан комитет в составе членов обеих палат парламента, однако механизм контроля не подразумевает отмены результатов выборов.

45. В Хорватии данная задача возложена на Государственное аудиторское бюро, в Финляндии – на министерство юстиции. В Эстонии создан парламентский комитет. Во Франции все три высших судебных органа назначают членов специального независимого комитета. Такой комитет, состоящий из судей и представителей политических партий, создан в Греции. В Латвии данная задача поручена Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией, в Португалии – Конституционному трибуналу, а в Соединенном Королевстве – избирательной комиссии.

46. В других рассмотренных странах специальные органы не создаются, а эта задача поручается разным органам.

B. Процедура обжалования

1. Вводные комментарии

47. Данная анкета не содержала вопроса о процедуре подачи жалоб в избирательные органы. И хотя вопросы анкеты охватывают эту тему в связи с неко-

торыми странами, ее рассмотрение не было целью данного доклада. Поскольку в большинстве стран решения, касающиеся результатов выборов, принимаются центральными избирательными органами или под контролем центральных органов, процедура обжалования является простой и не требует значительного времени. Более важно изучить, включает ли это возможности обращения с жалобой в судебные органы, кто может обратиться с такой жалобой и каковы основные характеристики этой процедуры.

48. Процедура в административных органах, как правило, более доступна для избирателей, жалобы могут быть поданы в них быстрее, чем в суды (если сроки для подачи обжалования в суд короткие, то столь же короткие сроки предусмотрены и в отношении возражений, обращаемых в центральные избирательные органы). Во многих странах избирательные органы собирают доказательства сами, в силу своего официального положения.

2. Обращения с обжалованиями в суд

49. Ответ на вопрос, кто имеет право обжаловать результаты выборов в судебных органах и просить об отмене результатов выборов, демонстрирует, насколько открыт путь для обращения в суд. Право голоса и право на то, чтобы быть избранным, гарантируется возможностью обращения в компетентный суд. В том случае, если выборы проводятся незаконно, то нарушается индивидуальное конституционное право на право голоса и на то, чтобы быть избранным. Такое право должно быть защищено путем права на индивидуальную жалобу, хотя это не всегда может приводить к отмене результатов выборов. Отмена результатов выборов необязательна, если нарушения избирательного права были незначительными и не повлияли на результаты выборов (на состав членов законодательного органа).

50. В пункте II.3.3.f *Свода рекомендуемых норм при п*роведении выборов четко говорится о том, что все кандидаты и все избиратели, зарегистрированные в соответствующем избирательном округе, должны иметь право на апелляцию. Может устанавливаться разумный кворум для обжалования избирателями результатов выборов.

51. Национальное законодательство в этой сфере весьма разное. В Болгарии, Венгрии, Российской Федерации и Швейцарии обращение с обжалованием является наиболее открытым: список лиц, которым гарантировано это право, является практически неограниченным. Тем, кто полагает, что их интересы или права были нарушены определенным решением, разрешается его обжаловать в Финляндии и в Австрии. На Кипре право на апелляцию предоставляется избирателям, фамилии которых внесены в список избирателей, лицам, которые заявляют, что было нарушено их право на голосование или на то, чтобы быть избранными, и лицам, которые заявляют, что они были кандидатами на таких выборах. Избиратели, кандидаты и политические партии или коалиции имеют такое право в Эстонии, Корее, Португалии (при условии, что избиратель, обжалующий выборы, обратился с этим в избирательный орган и что это было занесено в протокол). Избиратели и кандидаты или политические партии имеют право на обжалование в суде также в

Боснии и Герцеговине, Греции, Люксембурге, Сербии, Соединенном Королевстве Франции, Чешской Республике и Швеции. Избиратель не имеет такого права в Албании, Армении, «бывшей Югославской Республике Македония», Латвии и Молдове, где такое обжалование открыто для кандидатов, представителей списков кандидатов или политических партий.

52. В Германии процедура контроля в бундестаге инициируется официальным запросом, обращенным со стороны имеющего право голосовать на выборах избирателя или группы избирателей, имеющей право голосовать на выборах. Жалоба на парламентское решение об утверждении результатов выборов может быть подана имеющими право голосовать на выборах избирателями, возражение которых было отклонено парламентом, только в том случае, если он или она могут представить 100 подписей в поддержку этого со стороны других лиц, имеющих право голосовать. Помимо этого, имеют право подавать жалобы члены парламента, которые утратили свои места в связи решением, принятым бундестагом, парламентскими группами и парламентскими меньшинствами, включающими по крайней мере 10% обычного количества мест в бундестаге.

53. В Хорватии право на обжалование предоставляется партиям, сторонникам независимых списков, кандидатам в члены парламента, по крайней мере, 100 избирателям или 5% избирателей той территории, на которой проводятся выборы.

54. В Словакии жалоба может быть подана политической партией, участвующей в выборах, 10% имеющих право голоса избирателей в избирательном округе, или кандидатом, который получил, по крайней мере, 10% голосов в избирательном округе.

55. В Литве партии, у которых есть выдвинутые кандидаты, а также сами кандидаты могут подавать жалобы в парламент или президенту, которые могут обращаться в Конституционный суд с запросом о том, было ли нарушено избирательное право.

3. Сроки обжалования

56. В пункте II.3.3.g Свода рекомендуемых норм при проведении выборов говорится о том, что сроки для подачи жалоб должны быть короткими (от 3 до 5 дней в первой инстанции). Можно отметить, что более краткие сроки препятствуют возможности изложить весомое обоснование и представить доказательства для того, чтобы дело рассматривалось эффективно. Более длительный срок создает неуверенность в правильности и законности результатов выборов и препятствует функционированию демократии.

57. Большинство проанализированных стран следуют правилу кратких сроков. В ряде стран сроки составляют менее трех дней: в Венгрии, Грузии, Литве и Португалии для подачи жалобы предоставляется только один день; в Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Сербии и Хорватии срок составляет 2 дня (48 часов).

58. Срок в 3 дня установлен в Азербайджане, Эстонии, Латвии, Мальте, Швейцарии (в каждой по 3 дня), Албании (3 дня для подачи жалобы в централь-

ный избирательный орган и 5 дней – в суд) и в Лихтенштейне (3 дня плюс 5 дней для представления доказательств и обоснований). Сравнительно краткий срок для подачи жалоб предусматривается также в Армении (7 дней), Словакии, Франции, Чешской Республике и Швеции (10 дней), Финляндии (14 дней) и Греции (25 дней). В других странах срок более длительный: в Соединенном Королевстве – как правило, 21 день, по некоторым вопросам – 14 или 28 дней, в Австрии – 28 дней, в Корее – 30, в Болгарии и Кипре – 1 месяц. Длительный срок предусмотрен в Германии (2 месяца для подачи жалобы в бундестаг и еще 2 месяца – в Федеральный конституционный суд) и в Российской Федерации (до 1 года – хотя этот срок не влияет на процедуры или не приостанавливает процедуры, связанные с объявлением результатов выборов или вступлением в должность выбранных лиц).

4. Сроки для принятия судом решения по данному вопросу и право на сбор доказательств

59. Эффективность судебной процедуры зависит в основном от двух факторов: важны те сроки, в течение которых суд принимает решение по обращенному заявлению, а также регулирование представления доказательств.

60. И хотя более длительная процедура может предоставить судебным органам больше времени для обсуждения вопроса, сбора доказательств и принятия более углубленных решений, это может осложнить исполнение принятых положительных решений, поставить судебные органы под политическое и общественное давление и создать препятствие исполнению законодательства или функционированию правительства. При этом краткие сроки могут затруднить для судебных органов возможность тщательно рассматривать все вопросы, поднятые в апелляциях или жалобах.

61. В пункте II.3.3.g Свода рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается, что сроки для принятия решений по обжалованиям должны быть краткими (от 3 до 5 дней в первой инстанции). В пояснительном докладе к Своду (пункт 95) говорится о том, что в данном вопросе необходимо избегать двух ловушек: во-первых, нужно избегать того, чтобы процедура обжалования не затягивала процесс выборов, а, во-вторых, чтобы в силу отсутствия возможности приостанавливать действия, решения об обжаловании – иные, чем касающиеся дня выборов и результатов – не принимались уже после проведения выборов. Наконец, и решения о результатах выборов не должны занимать слишком длительное время. Это означает, что сроки обжалования должны быть короткими и что апелляционный орган должен выносить свое решение как можно быстрее. Однако сроки обжалования должны быть достаточно длительными для того, чтобы была сама возможность обжалования и чтобы комиссия могла вынести соответствующее решение. Срок в 3-5 дней (как для подачи обжалования, так и принятия решения по нему) представляется разумным. Однако можно предоставлять немного больше времени для принятия решений верховными и конституционными судами.

62. Законодательство разных стран в этой области значительно различается. Есть страны, где предлагается более короткий срок: в Грузии, в некоторых случаях, и в Венгрии, решение должно быть принято не позднее, чем в первый день после обращения с обжалованием. В ином случае, также в Грузии, у Конституционного суда есть 30 дней для принятия решений, и этот срок может быть продлен еще на 30 дней. Эти дела связаны лишь с вопросами конституционности, и поэтому их количество относительно ограничено. Может возникнуть трудность с выполнением пункта II.3.3.h Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, в котором отмечено, что необходимо защищать право заявителя на проведение слушаний с участием обеих сторон.

63. Двухдневный срок предусматривается для судов, рассматривающих апелляции, в «бывшей Югославской Республике Македония», Сербии, Португалии и Хорватии, 3 дня – в Азербайджане, Боснии и Герцеговине и Литве. Относительно короткий срок для принятия решений предусматривается также в Латвии (7 дней), Эстонии (3 дня для изучения жалоб избирательными органами и 7 рабочих дней – Верховным судом), Армении (в зависимости от вопроса – 15 дней или 30 дней – а также возможность продлевать срок на 50 дней) и в Чешской Республике (20 дней в Верховном административном суде, без ограничения по времени – в Конституционном суде). В других странах предусмотрены более длительные сроки (в Австрии – 4 недели, в Люксембурге и Болгарии – 1 месяц, в Российской Федерации – 2 месяца; в Корее 180 дней) и это может приводить к политическому давлению со стороны партий или СМИ на процесс принятия решений.

64. Во многих странах (в Германии, Греции, на Кипре, в Лихтенштейне, на Мальте, в Соединенном Королевстве, Финляндии, Франции, Швеции, Швейцарии) для судебных органов сроки не установлены. Среди них есть страны, где процесс принятия решений, как правило, продолжается менее месяца. Во Франции это часто занимает один год. В Германии процедура является длительной и были такие ситуации, когда некоторые дела рассматривались и после следующих выборов в бундестаг.

65. Право судебного органа на *сбор* дополнительных *доказательств*, при рассмотрении дел об отмене результатов выборов, является важным, если оспариваются факты, которые недостаточно конкретизируются в протоколах избирательных органов. В этих случаях успех обжалования зависит в основном от доказательств, представленных заявителем.

66. В большинстве стран (например, в Австрии, Армении, Болгарии, «бывшей Югославской Республике Македония», Греции, Грузии, на Кипре, в Корее, Латвии, Сербии, Словакии, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республике, Швейцарии, Швеции) судебные органы, занимающиеся жалобами в отношении отмены результатов выборов, имеют право собирать доказательства. В Германии и Лихтенштейне существует принцип, согласно которому заявитель не должен предоставлять доказательства, а суды сами активно их собирают. В других странах судам разрешено собирать доказательства, но на практике они делают это не часто, возможно, в связи с краткими сроками принятия решения. Среди перечис-

ленных стран существуют и такие, в которых суд не обязан собирать доказательства и может основывать свое решение на фактах, которые представлены ему сторонами.

67. В Азербайджане, Венгрии, на Мальте, в Соединенном Королевстве и Финляндии судебные органы не собирают доказательства и должны основывать свое решение на доказательствах, представленных сторонами в разбирательстве.

68. В Литве Конституционный суд не собирает доказательства в силу своего статуса, но имеет право обязать стороны представить дополнительные доказательства.

69. В Боснии и Герцеговине, Российской Федерации и Эстонии обязанность собирать доказательства и представлять их в суд возложена на избирательные органы. Право на сбор дополнительных доказательств от заявителя или с учетом официального статуса ограничено. В этих странах может складываться такая ситуация, когда в отсутствие эффективного расследования со стороны избирательных органов решение может приниматься лишь путем направления дела обратно в избирательные органы (так происходит в Эстонии) или путем обязывания избирательных органов сделать это на основании судебной процедуры.

C. Возможность принятия решения об отмене мандата после вступления в должность

70. В некоторых правовых системах разрешено отменять результаты выборов после того, как кандидат занял свою должность, в то время как в других это невозможно. Национальное законодательство в целом делает возможным прекратить мандат членов законодательных органов по ряду причин, в том числе на основании несовместимости и из-за лишения полномочий. Такую основу для прекращения мандата необходимо отличать от отмены или прекращения мандата в результате отмены результатов выборов. Последние случаи означают, что кандидат не занял свою должность в соответствии с законом. Отмена мандата означает последствие нарушения избирательного законодательства или иного законодательства, применимого к процессу выборов, в том числе несоблюдение норм о праве на выдвижение своей кандидатуры.

71. Возможность отмены результатов выборов после того, как избранный кандидат вступил в должность, может быть связана с наиболее серьезными нарушениями процедуры выборов, например, в случае уголовных преступлений, притом что в некоторых спорных и не таких очевидных случаях отмена не разрешается.

72. Можно провести различие между странами, которые разрешают такую отмену результатов выборов без установления сроков, и теми, которые исключают это после занятия должности. Может возникать и такая ситуация, когда избранное лицо занимает должность после истечения срока подачи заявления об отмене результатов выборов (например, в Болгарии, на Кипре и в Российской Федерации). Может существовать и возможность разрешать отмену из-за продолжающихся судебных процедур, но при этом не разрешать возбуждение новых дел.

73. В достаточно небольшом числе стран не разрешается отмена результатов после того, как кандидат занял должность. В Боснии и Герцеговине, «бывшей Югославской Республике Македония», Лихтенштейне, Молдове, Нидерландах, Португалии и Финляндии после этой даты отмена результатов невозможна. То же самое касается Венгрии, Румынии, Швейцарии и Эстонии, где судебные споры должны быть закрыты до занятия должности. В Албании парламент создает комитет по проверке результатов выборов и может направлять в этой связи запрос в Конституционный суд. После принятия присяги отмена мандата не разрешается.

74. Процедура в суде может по-прежнему продолжаться, и таким образом отмена результатов выборов возможна в Армении. В Австрии, Азербайджане и Хорватии можно оспорить законность результатов выборов уже после того, как члены законодательных органов вступили в должность.

75. В Латвии отмена часто разрешается после занятия должности только в случае совершения преступления, что приводит к отмене результатов выборов. Менее строгие ограничения или вообще никаких ограничений не существует в Германии, Корее, Литве, на Мальте, в Российской Федерации, Сербии, Словакии, Соединенном Королевстве, Франции, Чешской Республике и Швеции.

V. Правовая практика

76. Число дел, связанных с отменой результатов выборов, зависит от законодательства стран. Есть страны с давно существующими демократическими традициями, в которых отмечается лишь небольшое количество дел в суде, связанных с отменой результатов выборов (например, в Финляндии), однако в некоторых других странах с прочно установившейся демократией количество судебных разбирательств может быть более значительным (в Австрии, Германии и Франции). В некоторых странах с недавними демократическими традициями также не существует четкой общей тенденции (например, в Албании и «бывшей Югославской Республике Македония» количество дел намного больше, чем в Азербайджане или Литве).

77. Тем не менее, за последние десятилетия отмена результатов выборов имела место весьма редко – за некоторыми исключениями: «бывшая Югославская Республика Македония», местные выборы в Швеции – или даже вообще никогда (например, в Германии, Греции, на Кипре, в Литве, Лихтенштейне, на Мальте, в Швейцарии и Эстонии).

78. Некоторые нарушения законодательства о выборах были признаны судами, но это не повлияло на распределение мандатов. Такая правовая практика не рассматривается в полной мере в ответах на анкету, и поскольку нарушения имели незначительный характер, они действительно не заслуживают рассмотрения.

79. Отмена результатов выборов была вызвана следующими причинами[623]:

[623] Основываясь на ответах на анкету, невозможно перечислить все типы оснований для отмены результатов выборов, и поэтому список стран, с перечисленными основаниями для отмены результатов выборов, не является исчерпывающим, поскольку причины перечислены не всегда конкретно, а в отношении некоторых стран они вообще не приведены.

a) Несоблюдение требования о пороге явки (Молдова);
b) Ошибки в регистрации избирателей или в выдвижении кандидатов
– Регистрация кандидатов, не имеющих право на то, чтобы быть избранными (Корея, Соединенное Королевство, Франция, Эстония)
– Незаконный отказ в регистрации кандидата (Соединенное Королевство)
– Отказ лицу в праве голоса (Нидерланды)
– В голосовании принимает участие лицо, не имеющее права голоса (Австрия, Нидерланды, Румыния)
– Нарушения при регистрации избирателей (Венгрия, Франция)
– Принуждение кандидатов снять свою кандидатуру (Соединенное Королевство);
c) Нарушения норм, регулирующих кампанию (включая нормы о финансировании кампании)
– Скупка голосов или незаконное влияние на избирателей (Венгрия, Кипр, Латвия, Нидерланды)
– Незаконное использование официальной позиции во время кампании (Россия, Чешская Республика)
– Несправедливая кампания (Чешская Республика)
– Нарушение законодательства о финансировании кампании (Франция);
d) Нарушения законодательства, применимого к процессу голосования
– Выборы не начинались в течение более шести часов (Албания)
– В день выборов был нарушен общественный порядок («бывшая Югославская Республика Македония»)
– Отсутствие избирательных бюллетеней в кабинке для голосования (Австрия)
– Некоторые избиратели проголосовали несколько раз или проголосовали за других, или не было контроля за их личностью (Албания, «бывшая Югославская Республика Македония», Венгрия)
– Семейное или запрещенное голосование по доверенности (Албания, «бывшая Югославская Республика Македония»)
– Недееспособность официальных представителей, присутствующих на избирательных участках («бывшая Югославская Республика Македония»)
– Расхождение между количеством избирательных бюллетеней в урне для голосования с количеством избирателей, которые расписались в списке избирателей («бывшая Югославская Республика Македония», Хорватия)
– Опечатанный пакет бюллетеней для голосования был вскрыт неуполномоченными государственными служащими (Нидерланды)
– Нарушения в предварительном голосовании или голосовании по почте (Босния и Герцеговина, Швеция), подтасовка голосов (практика коррупции) во время голосования по почте (Соединенное Королевство)
– Нарушения при голосовании с помощью переносных урн для голосования (Грузия)

– Протоколы голосования не были подписаны соответствующим должностным лицом (Корея) или на них не было соответствующей печати (Соединенное Королевство)
– Помощь, оказываемая сотрудниками избирательного участка лицам, которые в этой помощи не нуждались (Нидерланды)
– Отсутствие документации процесса голосования (Албания)
– Голосование после закрытия избирательных участков (Соединенное Королевство)
– Отсутствие юридического завершения процедуры выборов избирательным органом (Австрия);

e) Нарушения при подсчете или в отчетности
– Досрочно поданные голоса были необоснованно отклонены избирательным органом (Финляндия)
– Избирательные бюллетени оставались без контроля до процедуры подсчета (Нидерланды)
– Избирательные бюллетени рассматривались неуполномоченным лицом (Австрия)
– Некоторые голоса были подсчитаны дважды (Швеция)
– Рассмотрение действительности бюллетеней проводилось избирательным органом с учетом разных критериев (Австрия)
– Неправильный подсчет результатов выборов (Чешская Республика)
– Нарушения в отчете о выборах, который не был подписан членами избирательного совета («бывшая Югославская Республика Македония»)
– Документация и избирательные бюллетени были направлены в центральные избирательные органы в открытом виде (Албания)
– Фальсификация результатов (Франция);

f) Нарушения в предоставлении мандатов
– Ошибки при распределении мест (Швеция)
– Обобщение результатов выборов не было проведено четко (Армения).

80. В некоторых случаях отмена была вызвана совокупностью ряда нарушений на одних и тех же выборах (например, в России).

VI. Выводы

81. В большинстве всех европейских стран существует возможность обжалования решения об утверждении результатов выборов. Однако национальные процедуры, касающиеся отмены результатов выборов, в европейских государствах различаются.

82. В некоторых странах имеется ускоренная процедура, когда срок обжалования является очень кратким, и у органа, рассматривающего апелляцию, имеется ограниченное время для принятия решения. В других странах сроки длительные или не предусмотрены в законе. Существуют также различия и в связи с тем, является ли последней инстанцией при рассмотрении отмены выборов судебный орган или не является, насколько широко право собирать доказательства у орга-

на, принимающего решения, и возможна ли по-прежнему отмена после того, как избранное лицо вступило в должность.

83. Существует меньше различий в отношении правовой базы отмены результатов выборов, поскольку во всех проанализированных странах существует норма, согласно которой отмена выборов возможна тогда, когда нарушения касаются общих результатов (распределения мандатов). Однако не существует единообразного подхода к вопросу о том, какого рода нарушения могут привести к отмене результатов.

84. В целом, даже если принципы, изложенные в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, определяющие отмену результатов выборов в большинстве стран, соблюдаются не полностью, тем не менее, в основном законодательство находится в соответствии с этим Сводом.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННОГО СТАТУСА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

утверждены Советом по демократическим выборам на 31-м заседании *(Венеция, 10 декабря 2009 года)* и Венецианской комиссией на 85-й пленарной сессии *(Венеция, 11-12 декабря 2009 года)*

на основе комментариев
Оуэна Мастерса *(эксперта, Соединенное Королевство)*
Валерия Мусина *(заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация)*
Оливье Полера *(эксперта, Франция)*
Ангела Санчеса Наварро *(члена ПАСЕ, Испания)*

CDL-AD(2009)059

Введение

1. Учитывая запрос от Комитета по юридическим вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Венецианская комиссия начала работу по теме международно признанного статуса наблюдателей на выборах.

2. Во-первых, Комиссия подготовила доклад о международно признанном статусе наблюдателей на выборах[624], который она приняла на своей сессии в марте 2009 года. Исходя из этого доклада, была выявлена необходимость в подготовке рекомендаций, посвященных международно признанному статусу наблюдателей на выборах, учитывая существующие различия в правах и обязанностях наблюдателей на выборах, предусмотренных в международном и национальном законодательстве, а также в «мягком праве».

---

[624] Доклад о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах, на основе комментариев Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация), Оуэна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство), Оливье Полера (эксперта, Франция) и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания), принятый Венецианской комиссией на 78-й пленарной сессии (Венеция, 13-14 марта 2009 года, CDL-AD(2009)020rev, www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)020rev-e.asp).

В докладе напоминается о существующих международных документах и стандартах, связанных с правами и обязанностями наблюдателей на выборах (в нем приводится также обзор национального избирательного законодательства). Это включает:

– Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, как она была разработана ООН 27 октября 2005 года (этот документ касается только международного наблюдения) (CDL-AD(2005)036);

– Копенгагенский документ 1990 года, ОБСЕ;

– Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества независимых государств, 7 октября 2002 года (CDL-EL(2006)031);

– Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Венецианская комиссия (CDL-AD(2002)023rev).

3. Для достижения этой цели и для разработки общего видения наблюдения за выборами в государствах-членах Совета Европы, помимо обзора национального законодательства, в котором рассматриваются положения о наблюдении за выборами, в настоящем документе учитываются и доклады миссий по наблюдению за выборами Парламентской Ассамблеи Совета Европы, а также аналогичные доклады ОБСЕ/БДИПЧ[625]*. На этой основе Комиссия подготовила резюме рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей на выборах, которое она приняла на своей сессии в июне 2009 года.*

4. Наконец, на основе доклада о международно признанном статусе наблюдателей на выборах[626] *и резюме рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей на выборах*[627]*, Венецианская комиссия в данном документе разработала руководящие принципы в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах.*

5. Венецианская комиссия рекомендует тщательно соблюдать Декларацию принципов международного наблюдения на выборах и Кодекс поведения международных наблюдателей на выборах[628]*. Для того чтобы не дублировать руководящие принципы, в связи с существующей декларацией о принципах международного наблюдения на выборах, данные Руководящие принципы направлены на продвижение международно признанного статуса наблюдателей на выборах для международных и национальных наблюдателей на выборах, чьи права и обязанности должны быть как можно более идентичными, в то время как Декларация охватывает права и обязанности международных наблюдателей на выборах, сочетая в этих целях существующие стандарты или наилучшую практику.*

6. Более того, не существует какого-либо международного инструмента, гарантирующего одинаковые права и обязанности для национальных наблюдателей на выборах. Данные Руководящие принципы требуют тщательного внедрения в национальное законодательство[629]*.*

7. Кроме того, в этих Руководящих принципах не рассматриваются основные права, такие как право на участие в общественных делах, свобода объеди-

---

[625] В отношении докладов ОБСЕ/БДИПЧ см.: www.osce.org/odihr-elections/14207.html. В отношении докладов Парламентской Ассамблеи см.: www.assembly.coe.int.

[626] См. ссылку № 1; CDL-AD(2009)020rev.

[627] Резюме рекомендаций о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах, на основе комментариев Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация), Оуэна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство), Оливье Полера (эксперта, Франция) и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания), принятое Советом по демократическим выборам на 29-м заседании и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 11-13 июня 2009 года, CDL-AD(2009)026, www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)026-e.asp).

[628] Декларация принципов международного наблюдения на выборах и Кодекс поведения международных наблюдателей на выборах, и Обязательства о сопровождении Кодекса поведения международных наблюдателей, подготовленные Отделом ООН по оказанию помощи в проведении выборов (UNEAD), Национальным институтом по международным делам (NDI) и Картеровским центром (TCC), поддержанные Советом по демократическим выборам на 14-м заседании (Венеция, 20 октября 2005 года) и Венецианской комиссией на 64-й пленарной сессии (Венеция, 21-22 октября 2005 года, CDL-AD(2005)036, www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)036-e.asp).

[629] Помимо этого, национальное законодательство не должно избегать принципов, касающихся конкретно международных наблюдателей, как они разработаны в Декларации принципов по международному наблюдению на выборах (см. дополнительные детали в отношении этой Декларации в предыдущей сноске).

нений, право на доступ к информации, право на выражение своего мнения, свобода слова, передвижения или любые другие связанные с выборами права, как они воплощены в международных договорах в области прав человека и других международных документах. При этом и данные основные права действительно применимы к организациям по наблюдению на выборах и к наблюдателям, осуществляющим свои миссии.

8. Настоящий документ был принят Советом по демократическим выборам на 31-м заседании (Венеция, 10 декабря 2009 года) и Венецианской комиссией на 85-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 декабря 2009 года).

I. Общие комментарии

9. Любая попытка установить международно признанный статус наблюдателей на выборах должна учитывать тот факт, что конкретный статус соответствует конкретной позиции. Особый характер наблюдателей на выборах связан с той деятельностью, которую они осуществляют, а именно с наблюдением и оценкой. Помимо конкретного содержания, выражение «национальные наблюдатели» должно включать как партийных, так и внепартийных наблюдателей.

10. Как международным, так и национальным наблюдателям на выборах должны быть предоставлены одинаковые свободы и права. Они должны иметь общие принципы, права, а также обязанности, поскольку такие права и обязанности не всегда достаточно обеспечены в рамках существующего национального законодательства в сфере выборов[630].

11. Наблюдателям на выборах должна быть предоставлена наиболее широкая возможность участвовать в процессе наблюдения за выборами. Кроме того, международной миссии по наблюдению за выборами должна быть предоставлена возможность определять и сотрудничать, должным образом, с заслуживающими доверия национальными внепартийными организациями по наблюдению за выборами. Обязанностью международного наблюдения за выборами должна быть, помимо прочего, оценка и подготовка отчетов о том, могут ли национальные организации по наблюдению за выборами осуществлять свою деятельность без необоснованного вмешательства или ограничений. Оценка с учетом национального законодательства, а также международных стандартов наилучшей практики должна быть ключевым критерием при оценке осуществления процесса выборов.

12. Наблюдение за выборами должно выявлять, имелись ли нарушения до и после дня выборов, а также в сам день проведения выборов. Это – единственный способ обеспечить, чтобы выборы проводились в соответствии с национальным законодательством, международными правилами, стандартами демократических выборов и были организованы демократичным и транспарентным образом. Наблюдатели на выборах должны иметь возможность отмечать, действительно ли законы или действия государственных и/или должностных лиц, занимающихся выборами, необоснованно препятствуют осуществлению прав, связанных с выборами[631], га-

[630] То есть конкретные положения об официальных приглашениях, аккредитации и т.д.

[631] В этой связи см. пункт 7 настоящего документа.

рантированными на основании закона, конституции или применимых международных инструментов в области прав человека. Исходя из этого, важнейшее значение имеет качество законодательных рамок, и при этом должна проводиться соответствующая оценка в отношении поправок и новых регулирующих норм.

13. Поэтому столь важно, чтобы роль наблюдателей на выборах не ограничивалась ни днем проведения выборов, ни самим избирательным процессом в строгом смысле этого слова. Напротив, миссия по наблюдению за выборами, включающая экспертов и долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, должна иметь возможность охватывать те области оценки, которые соответствуют всему избирательному процессу[632]. Исходя из этого, наблюдение за выборами может быть разделено на три этапа: (1) этап до голосования, (2) этап дня выборов и (3) этап после выборов.

14. Для того чтобы гарантировать права наблюдателей и избежать неясностей в этой связи, в национальное законодательство о выборах должно быть включено конкретное положение о международных и национальных наблюдателях.

II. Наблюдение за выборами: области оценки

1. Этап до голосования

15. Наблюдателям необходимо предоставить возможность оценивать процесс подготовки/внесения поправок в законодательство о выборах. Это может быть сделано на основе консультаций, а необязательно путем личного наблюдения.
16. Наблюдение до дня самих выборов также должно осуществляться во многих других областях избирательного процесса, обеспечивая, чтобы было равенство возможностей[633] для всех партий и кандидатов, и чтобы такое право на наблюдение было гарантировано на основании закона[634].
17. Этап до дня выборов охватывает следующие области оценки:
    i) политический контекст;
    ii) юридические рамки (включая избирательную систему и разграничение избирательных округов);
    iii) управление процессом выборов;
    iv) регистрация избирателей и ведение списка избирателей;
    v) регистрация политических партий и кандидатов;
    vi) финансирование избирательных кампаний;
    vii) мероприятия в рамках избирательных кампаний;
    viii) рассмотрение жалоб на этапе до выборов;

[632] Эти области разработаны, в том числе, на основе Пособия Европейского Союза по наблюдению за выборами (стр. 24); с Пособием можно ознакомиться по адресу: http://ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html.

[633] См. *Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленный* Венецианской комиссией (CDL-AD(2002)023rev), I. 2.3.

[634] В отношении более существенных аспектов, касающихся, в том числе, этапа дня выборов, см. Пособие ОБСЕ/БДИПЧ для долгосрочных наблюдателей на выборах («ДНВ»). Дополнительная информация: www.osce.org/odihr/item_11_24088.html.

ix) мониторинг как государственных, так и частных СМИ;
x) свобода выражения мнения и, в более широком плане, всех основных свобод, необходимых для проведения демократических выборов;
xi) права человека (включая участие женщин и меньшинств);
xii) роль гражданского общества.

2. Этап голосования

18. Этап голосования включает процесс голосования, в том числе процессы его открытия и закрытия.
19. Этап голосования должен охватывать также голосования любых особых групп (военнослужащих, заключенных, лиц, помещенных в медицинские учреждения, а также лиц с ограниченными возможностями). Этап голосования должен охватывать и особые средства, такие как электронные, почтовые, голосование по доверенности, мобильное и досрочное голосование.

3. Этап после голосования

20. После дня голосования осуществляется ряд процессов, которые призваны проверить результаты и утвердить кандидатов и политические партии/объединения/коалиции, которые были выбраны. Эти процессы должны осуществляться таким образом, как это гарантируется на основании закона.
21. Этап после голосования охватывает следующие области оценки:
i) процесс подсчета голосов;
ii) процесс сведения результатов;
iii) передача и публикация предварительных результатов;
iv) процедуры рассмотрения жалоб и обжалования[635];
v) публикация итоговых результатов;
vi) занятие своих постов выборными лицами.

III. Руководящие принципы для международных и национальных наблюдателей на выборах

Государствам предлагается тщательно соблюдать следующие руководящие принципы в своем национальном законодательстве.

1. Права международных и национальных наблюдателей на выборах

1.1 Международные и национальные наблюдатели на выборах должны пользоваться всеми основными правами, которые рассматриваются как основополагающие условия для проведения демократических выборов.

1.2 Приглашение

[635] Нет ничего необычного в том, чтобы после выборов наблюдать за процессом рассмотрения жалоб, споров или обжалования. Это необходимо во всех странах, поскольку требуется иметь эффективную систему обжалования (как рекомендуется в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, II. 3.3), если существует мнение, что не было соблюдено законодательство о выборах. Исходя из этого, государства должны предоставить возможность международным и национальным организациям по наблюдению за выборами осуществлять наблюдение за этой частью избирательного процесса, при этом это должно быть гарантировано на основании закона.

Международные организации по наблюдению за выборами должны приглашаться задолго до дня выборов для обеспечения своевременной подготовки и проведения долгосрочного наблюдения на разных этапах выборов.

1.3 Выборы, подлежащие наблюдению

Наблюдение за выборами должно быть возможным на любом уровне (то есть на национальном, региональном и местном уровнях) как для международных, так и национальных наблюдателей на выборах.

1.4 Аккредитация

i. Исходя из этого, должны быть предоставлены гарантии в отношении того, что никакие правительственные органы, органы безопасности или органы, ответственные за проведение выборов, не будут вмешиваться в подбор членов как международных, так и национальных миссий по наблюдению за выборами, или пытаться ограничить сферу действия и продолжительность миссий по наблюдению за выборами, а также количество наблюдателей.

ii. Кроме того, должны быть даны такие гарантии, которые будут препятствовать национальному органу власти в отказе от аккредитации, основываясь на дискриминационных критериях (в частности, политических позиций наблюдателя или в отказе, основанном на гражданстве международных наблюдателей).

iii. Помимо этого, процедуры аккредитации должны быть для наблюдателей простыми и бесплатными.

iv. Аккредитации должны выдаваться как международным, так и национальным наблюдателям на выборах своевременно и в течение короткого времени после подачи заявки, и в любом случае до дня голосования.

v. В случае отказа в аккредитации, национальным наблюдателям должно быть предоставлено право на эффективную систему обжалования.

vi. Наблюдатели на выборах должны быть в полной мере аккредитованы, что включает широкие критерии географического охвата и временные рамки, а также материалы выборов:

   i) широкая географическая аккредитация: свобода передвижения во всех районах, где проходят выборы, и свобода доступа ко всем официальным помещениям, связанным с избирательным процессом, в том числе и к тем, которые открыты для общественности (в частности, избирательные участки), для наблюдения за выборами по всей стране, без необходимости предварительного уведомления властей[636];

   ii) аккредитация с широким охватом по времени, включающая все этапы процесса выборов, в том числе возможность посещать любой избирательный участок в любое время[637];

[636] Должны быть предоставлены основания в отношении тех районов страны, в которых не допускается наблюдение за выборами (в том числе, в связи с ситуацией в сфере безопасности), а более широкие ограничения в отношении возможности наблюдателей на выборах осуществлять свою работу должны быть предусмотрены законом на объективной и разумной основе.

[637] Как это предусмотрено в Части II. настоящего документа.

iii) что касается материалов, то это – доступ к необходимым документам по запросу.

1.5 Этапы процесса выборов, подлежащие наблюдению

i. Должна быть предоставлена возможность наблюдать за выборами в течение всего избирательного процесса, то есть на этапах до выборов, во время выборов и после выборов[638].

ii. В соответствии со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, «места, в которых наблюдатели не имеют право находиться, должны быть четко предусмотрены законом»[639], в соответствии с принципами соразмерности.

iii. Наблюдение на выборах должно быть возможным даже тогда, когда это происходит в других местах, помимо избирательных участков, таких как суды, районные или региональные избирательные комиссии или центральная избирательная комиссия.

iv. Наблюдатели на выборах должны иметь возможность участвовать в любом общественном мероприятии, в качестве части своей миссии по наблюдению.

1.6 Отношения с национальными участниками процесса выборов

i. Наблюдатели на выборах должны иметь беспрепятственный доступ ко всем лицам, связанным с избирательным процессом, ко всем партиям и кандидатам, в том числе и к любым кандидатам или партиям, которые не были допущены до выборов или сняты с выборов.

ii. Наблюдатели на выборах должны иметь свободу в контактах с политическими партиями, коалициями, кандидатами, избирателями, гражданами, представителями СМИ, любыми лицами, а также должностными лицами и членами избирательных органов.

iii. Они должны иметь возможность поддерживать контакты и проводить собеседования с любым лицом в помещениях для проведения выборов (в том числе, с членами избирательных комиссий), при условии, что эти лица хотят участвовать в такого рода контактах[640].

1.7 Отчетность

i. Для международных или национальных миссий по наблюдению за выборами должна быть гарантирована свобода публиковать, без какого-либо вмешательства, публичные заявления и доклады в отношении своих выводов и рекомендаций, касающихся процессов и событий, связанных с выборами.

---

[638] Как это предусмотрено в Части II. настоящих Руководящих принципов. Такое наблюдение должно также включать сертификацию, аудиты и тесты в отношении электронного голосования, голосования по почте и других технологий, используемых на выборах, а также соответствующий доступ к результатам рассмотрения жалоб и заявлений, связанных с нарушением закона во время выборов.

[639] CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, c.

[640] Тем не менее, сотрудники избирательного участка должны быть обязаны сотрудничать с наблюдателями (при условии, что наблюдатели не мешают процессу выборов), как это предусматривается в Кодексе поведения международных наблюдателей, в части Декларации принципов (более подробно о Декларации см. сноску 4).

ii. Миссии по наблюдению за выборами должны иметь также право проводить пресс-конференции о своей работе, а также публично объявлять о своих выводах и оценке конкретных выборов.
iii. Наблюдатели на выборах должны иметь право свободно выражать руководителю миссии – благодаря формулярам, запискам и другим техническим средствам – свое мнение о развитии процесса выборов. Это должно делаться при полном уважении к правам избирателей и, в частности, при соблюдении принципа тайны голосования.
iv. Миссии по наблюдению за выборами должны иметь право делать предложения или передавать комментарии органам власти, занимающимся процессом выборов, в том случае, если они видят какие-либо нарушения, которые должны быть исправлены.
v. Наблюдатели на выборах должны иметь право делать и получать копии избирательных документов[641].
vi. Необходимо предоставлять гарантии того, что никакие правительственные органы не будут оказывать давления на какого-либо гражданина страны или иностранного гражданина, который работает с международной или национальной миссией по наблюдению за выборами или предоставляет ей информацию (в том числе путем принятия мер наказания или давления).
vii. Государственные органы должны предоставить гарантии, позволяющие наблюдателям на выборах выполнять свои обязанности.

2. Обязанности международных и национальных наблюдателей на выборах

2.1 Наблюдатели на выборах должны всегда иметь при себе документы, удостоверяющие личность, и документы об аккредитации.

2.2 Наблюдатели на выборах должны соблюдать все национальные законы и нормы страны, в которой они осуществляют свое наблюдение.

2.3 Наблюдатели на выборах никогда не должны препятствовать осуществлению процесса выборов, в каком-либо из его аспектов; они не должны вмешиваться в избирательный процесс и должны быть политически беспристрастными.

2.4 Международные наблюдатели на выборах никогда не должны демонстрировать какую-либо личную предвзятость или предпочтение, связанные с вопросами, которые могут иметь политическое влияние или влиять на выборы, и должны воздерживаться от какой-либо политической, пропартийной деятельности. У них не должно быть каких-либо конфликтов интересов и они должны соблюдать принципы строгой беспристрастности в любое время, не отдавая предпочтения какому-либо участнику или партии[642].

---

[641] Такие, как протоколы о результатах голосования.

[642] Тем не менее, национальные наблюдатели необязательно должны ограничиваться такими же требованиями партийного нейтралитета, поскольку представители партий приняли на себя определенную роль в избирательном процессе.

2.5 Наблюдатели на выборах в личном плане должны избегать каких-либо комментариев в СМИ и должны отказываться от просьб дать интервью.

2.6 Наблюдатели на выборах должны с уважением относиться к должностным лицам, проводящим выборы, другим представителям национальных властей и ко всем другим участникам данного процесса.

2.7 Наблюдатели на выборах всегда, в том числе и во время своего отдыха, должны вести себя профессионально и безупречно.

2.8 Статус наблюдателя на выборах подразумевает строгое соблюдение юридических норм страны, в которой проводятся выборы, а также принципов беспристрастности и невмешательства.

2.9 Избиратели на выборах должны основывать свои доклады и выводы на фактических и проверяемых доказательствах, с профессиональной точностью и строгим соблюдением беспристрастности.

22. Исходя из этого, если наблюдатель на выборах не соблюдает данные принципы (даже если он или она действует анонимно, в свое свободное время), то он или она могут быть лишены аккредитации. Тем не менее, при принятии подобного решения должен соблюдаться принцип соразмерности.

РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ О МЕЖДУНАРОДНО ПРИЗНАННОМ СТАТУСЕ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

утверждено Советом по демократическим выборам на 20-м заседании *(Венеция, 11 июня 2009 года)* и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии *(Венеция, 12-13 июня 2009 года)*

на основе комментариев
Оуэна МАСТЕРСА *(эксперта, Соединенное Королевство)*
Валерия МУСИНА *(заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация)*
Оливье ПОЛЕРА *(эксперта, Франция)*
Ангела САНЧЕСА НАВАРРО *(члена Комиссии, Испания)*

CDL-AD(2009)026

Введение

1. В связи с докладом о международно признанном статусе наблюдателей на выборах[643]*, принятом Венецианской комиссией по запросу Парламентской Ассамблеи Совета Европы, стала очевидной необходимость рекомендаций, направленных на международно-признанный статус наблюдателей на выборах.*

2. Доклады Парламентской Ассамблеи о наблюдении за выборами, а также аналогичные доклады ОБСЕ/БДИПЧ были внимательно изучены с этой целью, а также для достижения общего видения наблюдения за выборами в государствах-членах Совета Европы и проведения обзора национального законодательства, включающего положения о наблюдении за выборами[644]*.*

3. Перед тем как перейти к существу вопроса, необходимо провести различие между оценкой и наблюдением со стороны наблюдателей за выборами. Благодаря процессу наблюдения, ими собирается информация об определенных аспектах процесса выборов на местах. Путем оценки избирательного процесса наблюдатели за выборами оценивают информацию, получаемую от других участников, которая требует более внимательного рассмотрения. Такие оценки делаются, в основном, в итоговых исчерпывающих докладах миссии по наблюдению за выборами.

---

[643] Доклад о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах, на основе комментариев Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация), Оуэна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство), Оливье Полера (эксперта, Франция) и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания), принятый Венецианской комиссией на 78-й пленарной сессии (Венеция, 13-14 марта 2009 года, CDL-AD(2009)020).

[644] В отношении докладов ОБСЕ/БДИПЧ см.: www.osce.org/odihr-elections/14207.html. В отношении докладов Парламентской Ассамблеи см.: www.assembly.coe.int.

4. Данный документ был подготовлен на основе докладов международных миссий по наблюдению за выборами, в которых подчеркиваются возможные улучшения в национальном законодательстве о выборах. Цель данного документа – обобщить основные аспекты, которые выделялись в этих докладах.

5. Данный документ был утвержден Советом по демократическим выборам на 20-м заседании (Венеция, 11 июня 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

Возможные улучшения в национальном законодательстве о выборах на основе докладов международных миссий по наблюдению за выборами

6. Ряд стран, в основном из Центральной и Восточной Европы, внесли изменения в свое национальное законодательство о выборах для того, чтобы оно соответствовало Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 года и другим международным стандартам. С другой стороны, большинство западноевропейских стран не включают такие международные стандарты в своем законодательстве, возможно, в связи с отсутствием международного мониторинга и доверия к своим процессам выборов. Кроме того, в том что касается западноевропейских стран, то избирательные процессы гарантируются благодаря присутствию кандидатов или доверенных лиц от партий[645].

7. В этой связи, важно юридически признавать права доверенных лиц от партий на том же уровне, что и права непартийных наблюдателей[646]. Кроме того следует отметить, что доверенные лица от партий действуют под ответственность своей политической партии и аккредитация может быть предоставлена со стороны этой партии[647]. При этом, количество доверенных лиц и наблюдателей не должно быть таким большим, чтобы это затрудняло должное наблюдение за выборами.

8. В ряде докладов о наблюдении за выборами подчеркивается прозрачность и общественное доверие к процессу выборов, которое укрепляется благодаря активному участию в нём гражданского общества[648]. В этой связи подчеркивалось, что необходимо избегать проведения различий между национальными и между-

[645] Итоговый доклад о президентских выборах во Франции 22 апреля и 6 мая 2007 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов 9 марта 2008 года в Испании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[646] Специальный комитет ПАСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Болгарии (25 июня 2005 года) §15. Итоговый доклад о парламентских выборах 10 июня 2007 года в Бельгии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о парламентских выборах 25 ноября 2007 года в Хорватии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о президентских выборах 2006 года в Болгарии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[647] Итоговый доклад о парламентских выборах 7 октября 2007 года в Латвии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[648] Наблюдение ПАСЕ за президентскими выборами в Армении (19 февраля 2008 года), §14. Итоговый доклад о парламентских выборах 10 сентября 2006 года в Черногории, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

народными наблюдателями, для того чтобы не ограничивать права национальных наблюдателей по сравнению с международными[649].

9. Что касается международных миссий по наблюдению за выборами, то важно, чтобы в законодательстве были положения о тех компетентных органах власти, которые могли бы приглашать международные организации наблюдать за разного рода выборами, а также за референдумами[650].

10. В докладах миссий по наблюдению за выборами национальным органам власти даются рекомендации о совершенствовании соблюдения прав национальных и международных наблюдателей за выборами во внутреннем законодательстве страны. Поэтому местные органы власти должны оказывать содействие процессу наблюдения за выборами. Для того чтобы наблюдение было соответствующим и эффективным, избирательные участки и центры подсчета голосов должны быть доступны для наблюдателей и хорошо организованы (например, необходимо сокращать расстояние между наблюдателями и столами для подсчета голосов для обеспечения более эффективного наблюдения)[651]. Заседания избирательных комиссий должны быть широко доступны для всех типов наблюдателей, в том числе и в процессе подсчета голосов[652]. Свобода передвижения наблюдателей должна быть гарантирована в рамках широкого процесса наблюдения на всех этапах избирательного процесса[653].

11. Наблюдателям должны быть обеспечены средства правовой защиты в отношении национальных или местных органов власти, в том случае, если в процессе наблюдения будут нарушаться права наблюдателей[654]. Компетентные органы власти должны незамедлительно урегулировать такие жалобы, поскольку сам процесс выборов проходит быстро[655].

12. В национальном законодательстве о выборах в большинстве стран предусматриваются положения, касающиеся процесса аккредитации, который может относиться к индивидуальным наблюдателям, НПО и международным организа-

---

[649] Итоговый доклад о парламентских выборах 3 июля 2005 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о местных выборах 12 октября 2003 года – 25 января 2004 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[650] Итоговый доклад о парламентских выборах 12 мая 2007 года в Армении, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Специальный комитет Парламентской Ассамблеи по наблюдению за референдумом о конституционных реформах в Армении, §5. Итоговый доклад о президентских выборах 6 ноября 2006 года в Таджикистане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-нечлен Совета Европы).

[651] Итоговый доклад о местных выборах 18 февраля 2007 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[652] Наблюдение ПАСЕ за внеочередными парламентскими выборами в Казахстане (18 августа 2007 года), §34. Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Республике Черногория (10 сентября 2006 года), §22. Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов в Беларуси, 28 сентября 2008 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-кандидат на членство в СЕ).

[653] Итоговый доклад о досрочных парламентских выборах 16 декабря 2007 года в Киргизстане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-нечлен Совета Европы, государство-член Венецианской комиссии).

[654] Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Сербии (11 мая 2008 года), §34. Итоговый доклад о внеочередных президентских выборах 5 января 2008 года, в Грузии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о президентских выборах 19 марта 2006 года в Беларуси, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-кандидат на членство в Совете Европы).

[655] Итоговый доклад о выборах в Государственную думу Российской Федерации 7 декабря 2003 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

циям. Такой процесс должен быть простым[656], а критерии предоставления статуса наблюдателя, а также сроки должны быть четко закреплены в законодательстве[657].

13. Критерии выдачи аккредитации для наблюдения не должны быть ограничительными[658]. Процесс аккредитации должен быть простым и единообразным по всей стране, если существует децентрализованный процесс аккредитации (например, для региональных НПО, наблюдающих за выборами); в частности одной регистрации должно быть достаточно для всей страны. Что касается международных миссий по наблюдению за выборами, то страны не могут отказывать в присутствии гражданина какой-либо страны в делегации, представляющей организации или учреждения, которые были приглашены для наблюдения[659]. В некоторых случаях страны заявляют, в качестве условия, чтобы у наблюдателей был предыдущий опыт наблюдения на выборах[660]. И даже если такой аргумент может представлять собой интерес, принимающая страна не должна навязывать такие критерии, поскольку полномочия принадлежат приглашенным международным организациям или той стране, которую представляют данные граждане.

14. Кроме того, рекомендуется распространять аккредитацию на всю территорию принимающей страны, а не ограничивать аккредитацию конкретными избирательными округами или участками[661].

15. Для того чтобы избежать проблем со сроками предоставления аккредитации, сам процесс аккредитации после получения запроса должен быть быстрым[662]. В случае предварительного отказа в аккредитации и последующего успешного обжалования со стороны группы наблюдателей, принимающая страна также должна выдавать аккредитацию быстро, чтобы она была получена вовремя[663].

16. Предполагается, что национальные избирательные органы будут гибко относиться к аккредитации и связанным с этим срокам в отношении запрашивающих организаций, особенно в том, что касается национальных организаций[664]. Слишком жесткий подход мог бы толковаться как враждебное отношение к процессу наблюдения.

---

656 Итоговый доклад о муниципальных выборах 13 и 27 марта и 10 апреля 2005 года в «бывшей Югославской Республике Македония», подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

657 Итоговый доклад о парламентских выборах 6 марта 2005 года в Молдове, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

658 Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Российской Федерации (2 декабря 2007 года), **§19.**

659 Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Сербии (11 мая 2008 года), приложение 2.

Итоговый доклад о парламентских выборах 12 мая 2007 года в Армении, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

660 Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов в Беларуси, 28 сентября 2008 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-кандидат на членство в Совете Европы). Итоговый доклад о парламентских выборах 18 августа 2007 года в Казахстане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-нечлен Совета Европы, государство-наблюдатель в Венецианской комиссии).

661 Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке парламентских и президентских выборов в Румынии, 28 ноября и 12 декабря 2004 года.

662 Итоговый доклад о парламентских выборах 3 июля 2005 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

663 Итоговый доклад о всеобщих выборах 1 октября 2006 года в Боснии и Герцеговине, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о местных выборах 25 мая и 8 июня 2003 года в Молдове, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

664 Итоговый доклад о муниципальных выборах 12 и 27 марта и 10 апреля 2005 года в «бывшей Югославской Республике Македония», подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

17. Кроме того, отказ в предоставлении аккредитации должен быть открыт для обжалования со стороны запрашивающей национальной группы или организации. Основания для отказа в аккредитации должны сообщаться в письменной форме и своевременно.

18. Аккредитация для НПО или групп НПО должна также регулироваться законодательством об общественных организациях, например, может быть обращен запрос о том, чтобы наблюдение за выборами было заявлено в уставных документах ассоциации[665].

19. Некоторые критерии предоставления статуса наблюдателя, характерные для НПО, уже существуют. Например, независимость по отношению к политическим партиям должна быть гарантирована со стороны НПО, в отношении самой организации[666], в отношении всех ее наблюдателей[667] и в отношении ее добросовестности[668].

20. Страна происхождения НПО также может быть критерием отбора со стороны аккредитующего органа. По этой причине иностранным НПО отказывают в аккредитации[669], притом что все большее их число обращается с заявками о миссиях наблюдения в зарубежных странах[670].

21. Такие критерии могут показаться слишком жесткими или могут ограничивать ценность процесса наблюдения. С другой стороны, оказывается, что от НПО просят в своем процессе наблюдения охватить всю страну, что почти невозможно в некоторых больших странах[671].

22. Однако отсутствие местных наблюдателей необязательно является доказательством того, что национальные органы власти препятствовали процессу наблюдения за выборами; напротив, население и гражданское общество может испытывать большое доверие к процессу выборов[672].

23. Часто бывает, что рекомендации, сделанные по итогам наблюдения за выборами, не приводят к каким-либо результатам[673]. В этих случаях европейским

---

[665] Итоговый доклад о досрочных парламентских выборах 30 сентября 2007 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[666] Итоговый доклад о парламентских выборах 6 марта 2005 года в Молдове, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[667] Итоговый доклад о всеобщих выборах 1 октября 2006 года в Боснии и Герцеговине, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[668] Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке парламентских и президентских выборов в Румынии, 28 ноября и 12 декабря 2004 года.

[669] Итоговый доклад о президентских выборах 4 декабря 2005 года в Казахстане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[670] Специальный комитет ПАСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Азербайджане (6 ноября 2005 года), §17. Доклад об оценке потребностей в преддверии президентских выборов в Азербайджане, октябрь 2008 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о парламентских выборах 6 ноября 2005 года в Азербайджане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о президентских выборах 15 октября 2003 года в Азербайджане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[671] Итоговый доклад о президентских выборах 14 марта 2004 года в Российской Федерации, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[672] Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Турции (22 июля 2007 года), §15. Итоговый доклад о внеочередных парламентских выборах 22 июля 2007 года в Турции, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[673] Наблюдение ПАСЕ за президентскими выборами в Российской Федерации (2 марта 2008 года), §33. Итоговый доклад о досрочных парламентских выборах 21 октября 2007 года в Польше, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

странам следует показывать позитивный пример и, если необходимо, реформировать свое законодательство о выборах, для того чтобы включать положения о процессе наблюдения за выборами[674].

24. Наконец, чрезвычайно важно, чтобы избирательные органы, а также национальные и международные наблюдатели были хорошо информированы о своих правах и обязанностях в процессе наблюдения за выборами, для обеспечения плавного течения самого процесса наблюдения и для того, чтобы создать у граждан доверие к процессу выборов[675].

Выводы

25. В этом докладе о существующем положении в отношении статуса наблюдателей на выборах, подготовленном на основе докладов со стороны международных миссий по наблюдению за выборами Парламентской Ассамблеи Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ, подчеркивается многообразие положений, регулирующих этот статус, в том числе и отсутствие такого статуса или отсутствие достаточных гарантий в этой связи в национальном законодательстве о выборах. В частности, в некоторых национальных законодательных положениях о выборах проводятся различия – которые с трудом можно оправдать – между национальными и международными наблюдателями, в то время как в других странах этого не существует. Улучшения возможны и рекомендуются в отношении большинства национальных документов о выборах в рассмотренных государствах-членах, независимо от их уровня демократического развития. На основе этого доклада Венецианская комиссия разработает Руководящие принципы о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах.

[674] Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов 9 марта 2008 года в Испании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о федеральных выборах 21 октября 2007 года в Швейцарии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о президентских выборах 13 и 27 июня 2004 года в Республике Сербия (Сербия и Черногория), подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

[675] Итоговый доклад о парламентских выборах 3 июля 2005 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ. Итоговый доклад о выборах 7 декабря 2003 года в Государственную думу Российской Федерации, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Данная книга представляет собой собрание основных текстов Венецианской комиссии Совета Европы, касающихся общих вопросов проведения выборов и референдумов, а также участия политических партий в выборах. Каждый из трёх разделов книги открывается основополагающими документами: Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, Сводом рекомендуемых норм при проведении референдумов и Руководящими принципами в отношении правового регулирования деятельности политических партий. За ними следует подборка общих исследований по таким фундаментальным темам как проблемные вопросы избирательного права в Европе, злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов, участие политических партий в выборах, представительство национальных меньшинств в избирательных органах и сравнительный анализ правовых норм в отношении выборов и референдумов в государствах Европы.

CU DRAG