

## § 1. Избирательное право

Одним из элементов демократии являются выборы в различного рода центральные и местные представительные учреждения. Эти учреждения создаются правоспособными гражданами посредством голосования за кандидатов, выдвигаемых в соответствии с установленными законом правилами. Существуют и иные органы, которые также избираются либо населением страны, либо населением субъектов федерации или административно-территориальных единиц. Во всех указанных случаях проводятся всеобщие, региональные, местные и т.п. выборы, представляющие собой массовые политические кампании.

Выборы подразделяются на прямые и непрямые. Если закон предусматривает такой порядок (способ) волеизъявления, при котором избиратели имеют возможность прямо выразить свое отношение к кандидатам посредством подачи голосов, то выборы являются прямыми. Так, избиратели Финляндии голосуют за кандидатов в Парламент, отдавая свои голоса тем из них, которых они предпочитают. Те же финские избиратели при избрании Президента до 1994 г. голосовали не за кандидатов на должность главы государства, а за кандидатов в выборщики, которые и избирали Президента <1>. Такие выборы не являются прямыми.

<1> С 1994 г. путем прямых выборов всеми гражданами страны избирается и Президент Финляндской Республики.

Непрямые выборы подразделяются на косвенные и многостепенные. При косвенных выборах воля избирателей опосредуется специальной избирательной коллегией, только для этого и создаваемой. Выполнив эту задачу, коллегия выборщиков распускается. При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется не особой, только для данного случая создаваемой коллегией, а постоянно действующим представительным учреждением, для которого избрание другого органа или должностного лица - лишь одно из полномочий, входящих в его компетенцию. Если воля избирателей опосредуется дважды, то такие выборы будут трехстепенными, трижды - четырехстепенными и т.д. Оценка прямых и непрямых выборов с точки зрения их демократизма не может носить

абсолютного характера, она зависит от ряда конкретных обстоятельств.

Выборы проводятся в установленные законом сроки. В странах, не знающих института парламентской ответственности (президентские республики), глава государства обычно не имеет права роспуска парламента. Поэтому парламентские выборы в них проводятся в строго установленные сроки через определенные промежутки времени. Например, в США в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года переизбирается целиком весь состав Палаты представителей и одна треть Сената.

В парламентских республиках (Германия, Италия) и монархиях (Великобритания, Япония, Бельгия) парламентские выборы в обычных условиях проводятся по истечении срока полномочий общенационального представительного органа. Такие выборы называются очередными. В случае же досрочного роспуска парламента главой государства проводятся внеочередные выборы. Таким образом, в этих странах сроки проведения парламентских выборов могут меняться в зависимости от политической ситуации. Дополнительные выборы проводятся тогда, когда в результате отстранения, отставки или смерти депутата открывается вакансия в парламенте. В подобных случаях их организуют в соответствующем избирательном округе.

Президенты республик и другие выборные должностные лица избираются также в установленные сроки, и внеочередные выборы этих должностных лиц проводятся в случае отстранения от должности, отставки или смерти.

Конечно, удельный вес и значение выборов в политической жизни различных стран неодинаковы. Так, в Великобритании избираются только нижняя палата Парламента (Палата общин), представительные органы Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, местные органы (советы административных графств, городов-графств, муниципальных и немunicipальных городов и приходов). Во Франции круг выборных органов несколько шире. Там избираются глава государства, обе палаты парламента, органы регионального и местного управления. Значительное число органов и должностных лиц избирается в США.

Значение выборов в политической жизни страны зависит не только от количества выборных органов и должностных лиц, но и от роли и значения самих этих органов.

Одним из признаков демократического режима является проведение выборов на альтернативной основе при условии, что гарантируется соблюдение прав кандидатов и избирателей, что политические партии и организации могут на равных основаниях участвовать в избирательной кампании, а в голосовании принимают участие большинство избирателей.

В науке конституционного права термин "избирательное право" в зависимости от конкретных обстоятельств предполагает различное содержание, понимается и применяется строго дифференцированно.

Во-первых, под избирательным правом понимается институт конституционного права, состоящий из правовых норм, регулирующих порядок предоставления гражданам права участвовать в выборах. Избирательное право как институт конституционного права имеет своим юридическим источником конституции, конституционные и обычные законы, акты парламентов, постановления правительств, указы глав государств. В ряде стран источниками избирательного права являются также судебные прецеденты, акты толкования права, обычаи.

Во-вторых, под избирательным правом понимается субъективное право гражданина стать участником (субъектом) конституционно-правового отношения, возникающего при выборах. В данном случае избирательное право предполагает право гражданина быть зарегистрированным в качестве избирателя или кандидата, право на подачу голоса и т.д. и соответствующую обязанность со стороны органов государства.

В настоящее время конституции большинства стран провозглашают всеобщее избирательное право, которое тем не менее ограничено рядом требований - цензов, которым должен отвечать гражданин для реализации права участия в выборах. Так, под всеобщим избирательным правом иногда понимается такое избирательное право, которое не ограничено лишь прямым имущественным цензом. Например, французский ученый М. Дюверже дает следующее определение всеобщего избирательного права: "Строго юридически всеобщее избирательное право - это такое избирательное право, которое не ограничено никакими условиями, связанными с имуществом или способностями. Это не означает, что все члены нации имеют право голоса" <2>.

<2> Duverger M. Institutions politiques et Droit Constitutionnel. 1965. P. 89.

Во многих странах отмечается тенденция расширения избирательного корпуса. Так, в ряде стран избирательное право было предоставлено гражданам, проживающим за границей (1985 г. - ФРГ, 1991 г. - Швейцария). В отдельных государствах право участвовать в голосовании получили иностранцы, проживающие в течение определенного срока на территории страны и уплачивающие налоги. Например, граждане государств - членов Европейского союза могут голосовать на выборах в Европарламент и на местных выборах в стране проживания в рамках ЕС.

Практически во всех странах всеобщее избирательное право ограничивается рядом цензов.

Имеются общие требования, которые регламентируют активное избирательное право - право голосовать, и дополнительные требования, которые предъявляются к кандидатам на выборные должности (так называемое пассивное избирательное право).

Возрастной ценз - это установленное законом требование, согласно которому право участвовать в выборах предоставляется лишь по достижении определенного возраста.

После окончания Второй мировой войны начался процесс снижения избирательного возраста. В Великобритании возрастной ценз был снижен с 21 года до 18 лет Законом о народном представительстве 1969 г., в ФРГ - путем изменения ст. 38 Основного Закона в 1970 г., в США - первоначально Законом об избирательных правах в 1970 г., а затем XXVI поправкой к Конституции в 1971 г., во Франции - Законом N 74-631 от 5 июля 1974 г., в Греции - Законом 1982 г. Снижен возрастной ценз в Италии, Бельгии, Финляндии, Австрии, Нидерландах, Канаде, Австралии и других странах. Снижение избирательного возраста привело к существенному расширению избирательного корпуса.

Ценз оседлости представляет собой устанавливаемое государством требование, согласно которому избирательное право предоставляется только тем гражданам, которые проживают в той или иной местности в течение определенного времени. Этот ценз существует во многих странах, однако его содержание и практическое применение в каждом государстве имеют ряд особенностей. В некоторых странах для получения активного избирательного права на парламентских выборах требуется постоянное проживание в соответствующем избирательном округе (в США - 1 мес., в ФРГ - 3 мес., во

Франции - 6 мес., в Канаде - 12 мес.). В ряде стран ценз оседлости не детализируется и сводится к общему требованию иметь постоянное жительство. Например, в Ирландии избиратель обязан иметь "место для сна", в Бельгии - постоянно проживать в коммуне не менее 6 месяцев, в Финляндии - не менее 1 года. Иногда ценз оседлости выражен в косвенной форме: например, в Великобритании избиратель должен зарегистрироваться в течение определенного периода, и если он в это время отсутствовал, то участия в выборах не принимает (это правило имеет ряд исключений).

Первоначально избирательное право зарубежных стран было чисто "мужским" и совершенно не распространялось на женщин. Ценз пола долгие годы был одним из наиболее прочных и стойких ограничений избирательного права. Понадобилась длительная борьба, чтобы пробить первую брешь. В 1893 г. этот ценз был отменен в Новой Зеландии, затем в течение последующих десятилетий, а особенно после Второй мировой войны - в большинстве стран. Небезынтересно напомнить, что США предоставили избирательные права женщинам в 1920 г., Великобритания - в 1928-м, Франция - в 1944-м, Италия - в 1945-м, Греция - в 1956-м, Швейцария - в 1971 г.

В некоторых странах лишены избирательных прав военнослужащие (обычно рядовые и младший командный состав).

Кое-где применяются различного рода моральные цензы. Так, статья 48 Конституции Италии предусматривает возможность ограничения избирательного права "в случаях недостойного поведения, указанных в законе"; законодательство штатов Алабамы, Коннектикута и Луизианы (США) требует, чтобы избиратель имел "хороший характер".

Предоставление пассивного избирательного права сопряжено с рядом более жестких ограничений. Гражданин, зарегистрированный в качестве избирателя, для получения пассивного избирательного права должен удовлетворять ряду других требований. Прежде всего, для кандидатов на выборные должности повсеместно (за очень редкими исключениями) устанавливается более высокий возрастной ценз (23 - 25 лет - в нижнюю палату, 30 - 40 - в верхнюю). При предоставлении пассивного избирательного права значительно чаще применяется ценз оседлости и носит он обычно более жесткий характер. К кандидатам предъявляются и дополнительные требования, связанные с неизбираемостью или несовместимостью должностей.

**Неизбираемость** - это ограничение возможности баллотироваться в качестве

кандидата. Различают абсолютную (невозможность баллотироваться во всех избирательных округах) и относительную (запрет баллотироваться в определенных избирательных округах) неизбираемость. Например, члены королевской семьи в Испании не могут быть кандидатами на выборах в Генеральные кортесы. В Мексике губернаторам запрещается баллотироваться в состав Палаты депутатов по округу подведомственного им штата в течение всего времени исполнения своих обязанностей и даже в том случае, если они выйдут в отставку. Нарушение данного требования влечет недействительность выборов и лишение мандата.

Несовместимость должностей - запрет занимать определенные должности в течение срока полномочий выборных должностных лиц - означает необходимость выбора между двумя должностями, который в соответствии с законодательством следует осуществить либо до, либо после выборов. Так, в Бразилии министры, которые намерены баллотироваться в Национальный конгресс, должны оставить свой пост за шесть месяцев до выборов.

В демократических государствах избирательное право сегодня является формально равным. Это означает, что, во-первых, каждому избирателю предоставляется равное количество голосов и, во-вторых, все граждане участвуют в выборах на равных основаниях, т.е. избирательные округа по своей численности должны быть одинаковыми. Однако фактически принцип равенства избирательного права в ряде случаев искажается. Длительное время в некоторых странах существовал так называемый плюральный вотум, суть которого состоит в том, что отдельным привилегированным категориям избирателей предоставлялось большее количество голосов, чем обычным избирателям. Так, в Великобритании дополнительные голоса предоставлялись лицам, имевшим недвижимую собственность и окончившим университеты.

Более распространенным методом нарушения равного избирательного права являются различные манипуляции с избирательными округами, в результате чего искусственно завышается представительство одних групп населения в ущерб другим.

## § 2. Организация и порядок проведения выборов

Обычно выборы объявляются указом (прокламацией) главы государства, и с предусмотренного в этом акте срока начинается избирательная кампания, которая завершается, как правило, в день, предшествующий дню голосования (этот срок либо определен конституцией, либо назван в указе главы государства).

Выборы проводятся по избирательным округам, которые на основании закона учреждаются центральным правительством либо органами власти субъектов федерации. Если от округа избирается один депутат, то такой округ называется одномандатным (униноминальным), а если несколько депутатов - многомандатным (полиноминальным).

Обычно законодательство предписывает необходимость образования равных округов, с тем чтобы равное число депутатов избиралось от равного числа избирателей или населения. В действительности равенство избирательных округов нередко остается лишь благим пожеланием.

В некоторых странах широко распространена такая практика образования избирательных округов, при которой нарушается принцип равного представительства. Подобные манипуляции с избирательными округами получили название избирательной географии, или избирательной геометрии (в США - джерримендеринг). Органы, уполномоченные производить разделение территории на избирательные округа, делают это таким образом, чтобы сознательно увеличить представительство одних районов в ущерб другим (например, представительство сельских регионов в ущерб промышленным). Партия, находящаяся у власти, стремится выкроить избирательные округа с таким расчетом, чтобы обеспечить себе завышенное представительство.

Избирательная география получила широкое распространение в США (например, иногда городские округа в 3 - 4 раза превышали по своей численности сельские округа). В 1962 г. Верховный суд США в решении по делу Бэйкер против Карра признал такую практику незаконной и постановил, что все избирательные округа должны нарезаться существенно равными в соответствии с принципом "один человек - один голос".

На парламентских выборах 1973 г. во Франции в 30 городских округах было более 90 тыс. избирателей в каждом, а в 26 сельских округах - менее чем по 40 тыс. избирателей.

В странах, где применяется пропорциональная избирательная система (Италия до 1993 г. <3>, Финляндия, Швеция, Норвегия и т.д.), территория страны разбивается на большие многомандатные избирательные округа, что предполагается самим принципом пропорционализма. В отдельных случаях вся страна превращается в единый избирательный округ. Такой порядок применяется, например, при избрании однопалатного парламента (Кнессета) Израиля.

<3> После принятия новых Законов о выборах Сената Республики и Палаты депутатов в 1993 г. в Италии в обеих палатах была введена смешанная избирательная система.

Избирательный округ подразделяется обычно на избирательные участки, представляющие собой территориальные единицы, обслуживаемые одним пунктом для голосования. По избирательным участкам, как правило, проводится регистрация избирателей; они же являются основной ячейкой, в пределах которой соответствующие органы политических партий проводят непосредственную обработку избирателей.

Для осуществления действий, связанных с избирательной кампанией, учреждаются органы по проведению выборов, на которые возлагается обязанность проведения регистрации избирателей и составления избирательных списков, регистрация кандидатов на выборные должности, проведение голосования, подсчет голосов и определение результатов голосования. В каждой стране существует своя система организации таких органов. Нередко функции по проведению выборов или часть этих функций возлагаются не на специально учреждаемые избирательные комиссии, а на органы внутренних дел, муниципалитеты и т.д. Во многих странах назначаются чиновники по проведению выборов; избрание этих должностных лиц практикуется очень редко.



Один из важнейших этапов выборов - регистрация избирателей и составление избирательных списков. Практика знает две системы регистрации избирателей. При постоянной системе регистрации избиратель, раз зарегистрировавшись, более не обязан являться для регистрации. Исправления в избирательные списки вносятся лишь в случае смерти, а также изменения места жительства или фамилии избирателя. При этой системе в избирательных списках неизбежно (по халатности или умышленно) накапливаются "мертвые души" - покойники, лица, сменившие место жительства, находящиеся в местах заключения, в армии и т.д. Естественно, что это дает возможность голосовать за этих "призраков" и тем самым фальсифицировать исход выборов. Такая практика особенно широко применяется в США. Эту систему восприняли все штаты, кроме Северной Дакоты.

При периодической системе регистрации в установленные законом сроки старые избирательные списки аннулируются, избиратели регистрируются вновь и составляются новые избирательные списки. Эта система применяется в Великобритании, Канаде, Франции и других странах.

Сам по себе избирательный список является важнейшим документом, т.к. он определяет круг участников голосования и удостоверяет право гражданина на участие в голосовании. Поэтому весьма существенно, чтобы избирательный список был прост, содержал лишь необходимые реквизиты, был понятен для избирателя. Это не всегда делается. Например, в штате Луизиана (США) избирательный список содержит 16 реквизитов, что, конечно, не только затрудняет регистрацию, но и позволяет совершать в ходе избирательной кампании разного рода манипуляции (для этого достаточно исказить данные по одному из пунктов избирательного списка).

Важным этапом избирательной кампании является выдвижение кандидатов в депутаты, т.е. определение круга лиц, из числа которых будут избраны депутаты. Существует множество способов и методов выдвижения кандидатов в депутаты, которые тем не менее можно свести к следующим.

1. Для регистрации в качестве кандидата необходимо подать в надлежащий орган заявление, подписанное самим кандидатом; иногда требуется, чтобы такое заявление было скреплено подписями установленного числа избирателей. Например, в Великобритании для выдвижения кандидата формально достаточно подачи заявления, подписанного несколькими избирателями.

2. Выдвижение кандидата осуществляется посредством официального представления от имени партии или путем подачи петиции, подписанной определенным числом избирателей. Так, в Швейцарии предложение о выдвижении кандидата должно быть подписано 15 избирателями. Система петиций применяется и в ряде штатов США на выборах в органы власти штатов и органы местного управления.

3. Выдвижение кандидатов осуществляется в том же порядке, что и избрание депутатов, поэтому сама процедура выдвижения кандидатов называется первичными выборами - праймериз. Такая система применяется, например, в США. С учетом

партийной принадлежности избирателя в США различают два основных вида праймериз. К категории открытых праймериз относятся те, для участия в которых либо вообще не требуется установления партийной принадлежности, либо соответствующая процедура настолько проста, что любой избиратель может сам определить свою партийную принадлежность. Избиратель получает от чиновника по выборам бюллетень той партии, за кандидатов которой он намерен голосовать.

Для участия в закрытых праймериз избиратель обязан доказать свою партийную принадлежность. Он должен произнести присягу или сделать торжественное заявление о том, что на предшествующих выборах голосовал за соответствующую партию. Тайное голосование исключает возможность проверки правдивости заявления избирателя, в силу этого разница между открытыми и закрытыми праймериз не так существенна.

Обычно вне зависимости от установленного законом порядка кандидаты выдвигаются самими партиями, которые заранее подбирают кандидатов на выборные должности по избирательным округам. Делают это центральные или местные партийные органы либо для этой цели созываются партийные собрания или съезды. Во всяком случае, вопрос о выдвижении кандидатов решается руководством партий. Правда, гражданин вправе принять участие в избирательной борьбе, выступив в качестве независимого кандидата, но в этом случае он может рассчитывать лишь на самого себя и своих друзей - партийный аппарат с его организационной и финансовой силой будет против него.

Выдвижение кандидатов обставляется, как правило, рядом дополнительных требований. Так, в ряде стран регистрация кандидата осуществляется только в том случае, если он внесет определенную денежную сумму - избирательный залог. Формально этот залог был введен для того, чтобы отстранить от участия в

избирательной борьбе безответственных кандидатов. Фактически такое ограничение направлено против партий и кандидатов, которые располагают весьма скромными финансовыми средствами. Страдают от избирательного залога и малые партии любого направления. Залог применяется как при мажоритарных, так и при пропорциональных избирательных системах. Он отчуждается в случае, если кандидат не наберет определенной доли от общего количества поданных по округу голосов либо определенной доли от избирательной квоты, вычисленной по соответствующему округу (см. следующий параграф настоящей главы). Например, в Великобритании залог не возвращается кандидату, если он наберет менее 5% поданных голосов. Во Франции при выборах Национального собрания залог также отчуждается, если кандидат собрал менее 5% поданных по округу голосов. В Индии избирательный залог не возвращается, если кандидат не соберет 1/8 части голосов по округу. В Нидерландах, где применяется пропорциональная избирательная система, кандидату возвращается залог, если он собрал 3/4 голосов от избирательной квоты. Аналогичная практика существует в Бельгии, Японии, Австралии, Ирландии и некоторых других странах.

Голосование, т.е. подача голосов за выдвинутых кандидатов, обычно осуществляется лично. Законодательство отдельных стран допускает в некоторых случаях голосование по почте (например, в Германии на выборах 2004 года проголосовали по почте около 20% избирателей), по доверенности (для отсутствующих избирателей), а также голосование представителей за неграмотных и больных.

Сам акт голосования законодательством большинства стран рассматривается как субъективное право избирателя, которым он волен распорядиться по своему усмотрению. Наряду с этим во многих странах введено обязательное голосование: законодательство этих стран рассматривает голосование как гражданский долг избирателя и за его нарушение предусматривает различного рода санкции (административные, уголовные). Так, Конституция Италии (ст. 48) постановляет, что осуществление голосования является гражданским долгом (т.е. его невыполнение влечет лишь моральную санкцию - общественное порицание). В Бразилии и Люксембурге лица, уклоняющиеся от участия в голосовании, подвергаются денежному штрафу, а законодательство Австрии предусматривает в этом случае четырехнедельное тюремное заключение или штраф. Все эти меры направлены против неучастия граждан в выборах (это явление - добровольное неучастие в выборах - называется абсентеизмом). Однако более всего активности избирателей способствует закрепление обязательного голосования. Обязательное голосование позволяет искусственно поднять активность избирателей.

Важнейшей гарантией свободного волеизъявления является тайное голосование, предусматривающее порядок подачи голосов, при котором избиратель заполняет

бюллетень в изолированном помещении и лично опускает его в урну. В настоящее время тайное голосование введено во всех демократических странах.

Сам факт голосования с чисто технической стороны осуществляется посредством подачи бюллетеня. В зависимости от избирательной системы, структуры бюллетеня, правил подачи голоса избиратель либо вычеркивает фамилии негодных ему кандидатов, либо против имени кандидатов проставляет цифрами свои предпочтения. Бюллетень - это наиболее распространенный документ для голосования, принятый в большинстве стран. США фактически отказались от бюллетеней и ввели машины для голосования <4>.

<4> Такая машина (разновидностей их много) представляет собой аппарат для подачи голосов и автоматического их подсчета. На панели машины по вертикали помещается перечень должностей, подлежащих замещению по выборам. Против названия каждой должности указаны имена кандидатов, которые расположены также по вертикали в соответствии с их партийной принадлежностью. Около имени каждого кандидата имеется рычажок. Кроме того, над списком кандидатов каждой партии имеется так называемый партийный рычаг. Машина помещается в изолированной кабине. Когда избиратель входит в кабину, опускается штора, которая автоматически откроется только после того, как он проголосует. Если избиратель желает проголосовать за кандидатов из различных партийных списков, то он приводит в действие рычажки у имен соответствующих кандидатов. Если он желает проголосовать за весь партийный список целиком, то для этого достаточно потянуть за партийный рычаг. Машина для голосования устроена так, что проголосовать дважды избиратель не может.

Машины для голосования стали применяться в конце XIX в. не столько для упрощения процедуры подачи и подсчета голосов, сколько для борьбы с избирательными мошенничествами. Бумажные бюллетени открывали широкие возможности для различного рода махинаций.

Голосование является этапом, завершающим избирательную кампанию, после чего приступают к подсчету голосов и определению результатов выборов.

Исход выборов в значительной степени зависит от того, какими денежными средствами располагают партии и кандидаты, т.е. деньги оказывают большое, хотя и не решающее влияние на исход выборов. Избирательная кампания не везде и не полностью

проводится за счет государства, поэтому партии и кандидаты сами несут расходы по проведению митингов, собраний, изданию плакатов, листовок, оплачивают работу журналистов, агентов по выборам и т.д. Значительные средства затрачиваются на работу с избирателями (организация обедов, раздача значков, подвоз к пунктам для голосования и т.д.). Как было отмечено, в ряде стран кандидаты обязаны вносить высокий избирательный залог, оплачивать изготовление бюллетеней.

Во многих странах были приняты законы, ограничивающие избирательные расходы. В Канаде, например, кандидат должен опубликовать данные о своих расходах. Британское законодательство подробно регламентирует избирательные расходы, устанавливая шкалу максимальных издержек на проведение выборов и порядок отчетности. В ФРГ партия должна указывать фамилии физических лиц, пожертвовавших на проведение выборов более 20 000 марок, и юридических лиц, предоставивших более 200 000 марок.

---

### § 3. Избирательные системы

Важное значение для функционирования политической системы имеют избирательные системы, от характера которых во многом зависит состав центральных и местных представительных учреждений, а также исход выборов должностных лиц - от президентов до муниципальных чиновников. Избирательная система представляет собой совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования. Введение той либо иной избирательной системы в определенной мере является результатом соотношения политических сил в обществе.

Те избирательные системы, которые для определения результатов голосования применяют принцип большинства, называются мажоритарными (от франц. *majoritee*). Согласно правилам мажоритарной избирательной системы, избранным по избирательному округу считается тот кандидат или список кандидатов, который получил установленное большинство голосов. Различают три основных вида мажоритарной системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства.

В соответствии с мажоритарной системой абсолютного большинства для избрания требуется получить более половины поданных по округу голосов (50% +1). Например, в округе баллотируются четыре кандидата (А, Б, В, Г) в парламент; 12 000 поданных за них голосов распределились следующим образом: А - 2000 голосов, Б - 3000, В - 6100, Г - 900. Избранным будет кандидат В, набравший 6100 голосов, т.е. абсолютное большинство.

Первый недостаток мажоритарной системы абсолютного большинства состоит в том, что голоса, поданные за кандидатов, потерпевших поражение, пропадают. В приведенном примере кандидат В по избрании будет представлять 6100 избирателей, проголосовавших за него, голоса же, поданные за кандидатов А, Б и Г (5900 голосов), пропадают, и избиратели, проголосовавшие за этих кандидатов, своих представителей в парламент не проведут. Второй недостаток системы заключается в том, что она выгодна лишь крупным партиям, малые же партии имеют весьма сомнительные шансы на успех. Наконец, третий недостаток данной системы в том, что она нерезультативна. В случае если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов или несколько кандидатов наберут их одинаковое количество, вопрос о том, какой депутат получит мандат, остается открытым. Для того чтобы избежать этого, сделать систему результативной, прибегают к различным способам.

Одним из таких способов является перебаллотировка. Из числа ранее баллотировавшихся кандидатов в новый бюллетень вносятся фамилии двух из них, набравших наибольшее число голосов. Избранным считается кандидат, получивший при перебаллотировке абсолютное число голосов. Если же ни тот ни другой кандидат не получил абсолютного большинства или они набрали одинаковое количество голосов, то вопрос об избрании решается либо жребием, либо избранным считается кандидат, старший по возрасту.

Иногда проводят второй, третий и т.д. туры голосования, допуская блокирование

кандидатов и списков до тех пор, пока результаты выборов не определятся. Во многих странах на президентских выборах во втором туре результаты определяют по мажоритарной системе относительного большинства (Франция и ее бывшие колонии, Австрия). Во Франции эта система применяется и при избрании нижней палаты парламента. Для того чтобы быть допущенным ко второму туру голосования, кандидат должен набрать не менее 12,5% голосов избирателей, внесенных в списки.

Государствоведы зарубежных стран, критикуя мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства за большие потери голосов, основное ее достоинство усматривают в том, что она позволяет создать прочное, стабильное правительство, опирающееся на надежное большинство в парламенте. Однако эта система не дает возможности установить соответствие между подлинным удельным весом партий в политической жизни страны и их влиянием в парламенте.

Во многих странах используется мажоритарная система относительного большинства (США, Великобритания, Индия и т.д.). При этой разновидности мажоритарной системы избранным считается тот кандидат (или список кандидатов), который набрал голосов больше, чем каждый из его противников в отдельности, даже если он набрал меньше половины. В Великобритании и некоторых других англосаксонских странах эту систему называют "Кто первым пришел - тот и избран".

Мажоритарная избирательная система относительного большинства всегда результативна, т.к. кто-нибудь всегда набирает относительное большинство (если несколько кандидатов набрали одинаковое количество голосов, то вопрос решается жребием или по старшинству). При действии в стране этой системы в парламенте обычно бывает прочное большинство, что обеспечивает стабильность правительства. Мажоритарная система относительного большинства получила распространение потому, что она позволяет искусственно создавать стабильные правительства и парламенты; однако такая система лишает представительства малые партии и дает искаженное представление о действительном соотношении сил. По этому поводу английские авторы Уэйд и Филлипс пишут: "В тех случаях, когда... более чем две политические партии борются между собой за голоса избирателей, эта система выборов мало способствует тому, чтобы в Палате общин были представлены группы меньшинства, и может привести к самым противоестественным результатам. Математически возможно, что партия получает наибольшее количество голосов в стране и вместе с тем не получает ни одного места в Палате общин" <5>.

<5> Уэйд и Филлипс. Конституционное право. М., 1950. С. 110.

Политическая жизнь зарубежных стран дает десятки примеров несоответствия между степенью массовости опоры политических партий и их представительством в парламентах. На парламентских выборах 1983 г. в Великобритании Консервативная партия, собрав 42,4% голосов, получила 61% мест в Палате общин; Лейбористская партия - соответственно 27,6% и 32%, а Альянс Либеральной и Социал-демократической партии - 25,4% и... 4%. Таким образом, норма представительства консерваторов и лейбористов была завышена, а норма представительства Альянса занижена более чем в шесть раз.

Обычно при мажоритарной избирательной системе относительного большинства выборы проводятся по одномандатным округам. При этом если в округе выдвинут только один кандидат, то голосование вообще не проводится, т.к. для его избрания достаточно одного голоса (а он может проголосовать за себя сам).

В случае же проведения выборов согласно этой системе по многомандатным округам голосование приходит в еще большее противоречие с его результатами. Показательна в этом отношении практика избрания президентских выборщиков в США, где каждый штат посылает столько выборщиков, сколько он избирает конгрессменов. Побеждает тот список кандидатов в выборщики, который набрал в данном штате хотя бы относительное большинство голосов. Это приводит к явному искажению воли избирателей. Так, на президентских выборах 1984 г. Р. Рейган собрал 54 281 858 голосов и получил 525 выборщиков, а его противник от Демократической партии У. Мондейл - 37 457 215 голосов и... 13 выборщиков. На президентских выборах 2000 г. республиканец Дж. Буш получил 50 456 141 голос и 271 место в коллегии выборщиков; кандидат от Демократической партии А. Гор - соответственно 50 996 039 голосов и только 266 мест выборщиков (один из его выборщиков не принял участия в голосовании). Диспропорция между прямыми голосами и количеством выборщиков огромная.

Третьей, достаточно редкой разновидностью является мажоритарная система квалифицированного большинства, согласно которой кандидат должен набрать установленное в законе число голосов, отличное от абсолютного большинства. Так, кандидату на пост Президента Коста-Рики необходимо набрать 40% плюс один голос избирателей (ст. 138 Конституции).

В XIX в. началась борьба за введение более демократических избирательных систем, в итоге пропорциональные избирательные системы, позволяющие обеспечить более



широкое представительство, существуют сейчас во многих зарубежных странах (Финляндия, Швейцария, Швеция, Норвегия, Австрия, Бельгия). В июле 1985 г. во Франции был принят Закон, который вводил пропорциональную систему представительства для выборов Национального собрания. Этот Закон был применен на выборах 1986 г., но социалистическая партия потерпела поражение и большинство перешло к правым партиям. Новое Национальное собрание отменило пропорциональную систему и восстановило старую двухтуровую мажоритарную систему.

Главное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в том, что они строятся не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Применение пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов.

Пропорциональная система, если она не искажена различного рода дополнениями и поправками, дает относительно верное отражение в представительном органе действительного соотношения политических сил.

При пропорциональной системе создаются большие округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов, - чем больше округа, тем отчетливее проявляются преимущества пропорционализма. В идеальном случае вся страна превращается в единый избирательный округ.

Выборы, проводимые по пропорциональной системе, являются строго партийными. Каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности, и избиратель голосует за список своей партии целиком, хотя иногда ему предоставляется возможность определить свое отношение к кандидатам в списке.

После того как избиратели выразили свою волю, а голоса подсчитаны, определяется избирательный метр, или квота, т.е. наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата. Квота может определяться как для каждого округа в отдельности, так и для всей страны в целом. Применяются различные методы определения избирательного метра (квоты), причем некоторые из них сопряжены с довольно сложными математическими расчетами.

Простейший способ определения квоты был предложен около 100 лет назад английским ученым Т. Хэром. Согласно этой системе квота (Q) определяется посредством деления общего числа поданных по данному округу голосов (X) на количество подлежащих распределению мандатов (Y), т.е. по формуле:  $Q = X : Y$ .

Распределение мандатов между партиями производится делением полученных ими голосов на квоту. Сколько раз квота уложится в количестве полученных партией голосов, столько мандатов она получит. Недостаток системы Т. Хэра состоит в том, что она, за редкими исключениями, не позволяет распределить сразу все мандаты, в связи с чем иногда применяется дополнительный способ распределения оставшихся мандатов согласно методу наибольших остатков: оставшиеся мандаты передаются партиям, имеющим наибольшие остатки неиспользованных голосов, образовавшиеся при первом распределении.

Для того чтобы распределить сразу все мандаты, необходимо скорректировать квоту путем ее уменьшения. Метод, разработанный Х. Друпом, предполагает определение квоты путем деления общего числа поданных голосов на количество мандатов плюс 1 по формуле:  $Q = X : (Y + 1)$ . Незначительная коррекция (плюс 1) теряет эффективность с увеличением количества мандатов, замещаемых в округе. Для усиления эффекта необходима большая коррекция (плюс 2 или 3). При определении квоты по системе Х. Друпа приходится производить расчеты до тех пор, пока не будет получена квота, позволяющая распределить все мандаты без остатка.

Предложенный бельгийским ученым В. Д'Ондтом метод наибольшей средней, который применяется в ФРГ, Швеции и других странах, предполагает, что голоса, поданные за каждый партийный список, последовательно делятся на ряд чисел 1, 2, 3, 4, 5, 6 и т.д. Полученные результаты распределяются по убывающей - от большего к меньшему строго по порядку. То частное, которое занимает в этом ряду убывающих чисел порядковое место, равное числу депутатов, подлежащих избранию от данного округа, и будет квотой. Поясним это следующим примером.

Название партии

Кол-во голосов

Результаты деления на

1

2

3

4

5

6

A

1700

1700

850

566

425

340

283

B

2300

2300

1150

766

575

460

383

C

4100

4100

2050

1366

1025

20

683

D

900

900

450

300

225

180

150

E

5200

5200

2600

17331

300

1040

866

От округа избираются 14 депутатов, в выборах принимают участие пять партий, каждая из которых получила: А - 1700 голосов, В - 2300, С - 4100, D - 900 и Е - 5200. Разделим голоса, полученные партиями, на ряд чисел, чтобы получить количество частных, превышающее число 14. Полученные частные располагаем по убывающей и устанавливаем, что 14-е место по порядку занимает частное 866. Оно и будет квотой. Делим голоса, полученные партиями, на квоту и устанавливаем, что партии получили следующее количество мандатов: А- 1, В-2, С- 4, D - 1 и Е-6. Все мандаты распределены.

Особой разновидностью пропорциональной системы является система единого передаваемого голоса (полное ее название - пропорциональная система представительства посредством единого передаваемого голоса). Она применяется в Индии, Ирландии, Австралии, Мальте. Согласно этой системе каждый избиратель имеет один голос. Получив бюллетень, он проставляет против имен кандидатов свои предпочтения, указывая соответствующими цифрами, кого он желает видеть в первую очередь, кого - во вторую и т.д. По окончании голосования подсчитываются первые предпочтения, полученные каждым кандидатом, и определяется квота по системе Х. Друпа.

Для избрания необходимо набрать квоту. Если кто-либо из кандидатов при подсчете первых предпочтений набрал квоту, то он считается избранным, полученные им избыточные голоса по первому предпочтению разделяются между остальными кандидатами в соответствии с количеством голосов, полученных ими по второму предпочтению. Голоса кандидата, набравшего наименьшее число первых предпочтений, также распределяются между остальными, а сам этот кандидат отстраняется от участия в дальнейшем распределении мандатов. Эти операции - передача излишков и распределение голосов наименее успешных кандидатов - продолжаются до тех пор, пока все мандаты не будут распределены. Голоса, поданные за наименее популярных кандидатов, при этой системе формально не пропадают, а передаются тем кандидатам, которые имеют наибольшие шансы набрать квоту.

Система единого передаваемого голоса предоставляет возможность провести своих

кандидатов не только малым партиям, но и партийно не организованным избирателям. Что касается крупных партий, то они добиваются представительства, соответствующего действительному влиянию.

Определение числа причитающихся партии мандатов не решает одного очень важного вопроса - кто из кандидатов, числящихся в бюллетене, получит мандаты. На практике этот вопрос имеет огромное значение, ибо от его решения зависит персональный состав партийных фракций.

Применяется два основных правила распределения мандатов внутри партийного списка. Правило связанных списков сводится к тому, что порядок расположения кандидатов в списке определяется самой партией. Избиратель голосует за весь список. Если партия набрала одну квоту, то избранным будет первый по списку кандидат; если партия набрала две квоты, то соответственно - первый и второй.

Поскольку ни одна партия не может рассчитывать на то, что она соберет все поданные по округу голоса, кандидаты, находящиеся в конце списка, никаких шансов на избрание не имеют. Значит, очень важно то, какое место в списке занимает кандидат. Правило связанных списков позволяет партии провести в парламент любого кандидата, поставив его во главе списка в том округе, в котором она имеет гарантированное число голосов. При этом избиратель лишен возможности определить свое отношение к кандидатам, т.к. он голосует за партию, а не за конкретного кандидата. Избиратель может не отдать своего голоса неприемлемому для него кандидату, стоящему во главе списка, лишь проголосовав против всей партии.

Правило свободных списков ликвидирует этот недостаток. Оно позволяет избирателю, проголосовавшему за весь список целиком, выразить свое отношение к кандидатам, проставив против их имен цифрами или иным способом свои предпочтения, т.е. указать, кого он желает видеть избранным в первую очередь, кого во вторую и т.д. При этом избранными оказываются не те кандидаты, которые стоят во главе списка, а те, которые набрали наибольшее число предпочтений. Правило свободных списков более демократично, ибо при его применении избирателю предоставляется возможность более свободно выразить свою волю. Это правило действует в Швеции, Австрии, Швейцарии и некоторых других странах.

В ряде случаев пропорциональные системы искажаются различного рода



исправлениями и дополнениями. Одним из распространенных способов искажения пропорциональной избирательной системы является панаширование (от франц. *rapassage* - смесь, прослойка <б>). В этом случае избирателю предоставляется несколько голосов в соответствии с числом подлежащих замещению вакансий. Он может подать их как за один список, так и за депутатов из разных списков. Это открывает большие возможности для различного рода закулисных махинаций и сделок. Например, сильные партии, которым гарантировано получение определенного числа мандатов в округе, могут передать свои излишние голоса более слабым партиям, предложив своим избирателям в порядке панаширования проголосовать за какого-либо кандидата из списка такой слабой партии.

<б> Французский словарь юридических терминов следующим образом определяет *rapassage*: "Предоставление избирателю возможности составить самому избирательный список, подбирая кандидатов из других списков".

Другим распространенным способом искажения пропорциональной системы является соединение списков, или блокирование партий, на выборах. В этом случае объединенный список блокирующихся партий рассматривается по отношению к другим партиям как единый, а полученные мандаты затем делятся между блокировавшимися партиями в соответствии с полученными ими голосами. Блокирование может проводиться либо заранее, либо только при подсчете голосов. Оно существенно изменяет распределение мандатов в пользу партий, объединивших свои списки.

Законодательство некоторых стран вводит так называемый заградительный пункт, представляющий собой требование, согласно которому в распределении мандатов участвуют только партии, набравшие установленное число голосов. Так, согласно Федеральному закону о выборах в бундестаг в этой палате могут быть представлены только те партии, которые получили не менее 5% голосов избирателей всей страны. В Италии по Закону о выборах 1993 г. партии, не набравшие 4% голосов избирателей, теряют право на представительство в Палате депутатов.

При смешанной избирательной системе допускается одновременное использование элементов различных избирательных систем. Это связано со стремлением уменьшить негативные последствия применения мажоритарной либо пропорциональной системы в чистом виде. Данная избирательная система применяется в ФРГ, Италии, Японии, Австралии.

Понятие "смешанная избирательная система" может применяться в различных значениях. В широком смысле оно означает параллельное использование различных систем; так, Палата депутатов в Мексике состоит из трехсот депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства, и ста депутатов, избираемых на основании пропорциональной системы. В узком смысле это понятие предполагает использование элементов различных избирательных систем при доминировании одной из них. Пропорциональная система с премией для большинства применяется с 1989 г. на парламентских выборах в Греции. В первом распределении 288 мест в 56 округах участвуют все партии, выставившие своих кандидатов. Ко второму распределению мест в 13 округах допускаются только партии, набравшие 17% голосов, двухпартийные коалиции - 25%, коалиции трех партий - 30%. Данная система предусматривает и премию для меньшинства: партии, выставившие списки в 3/4 округов и набравшие 2% голосов, получают 3 места, от 1 до 2% - одно.

Мы рассмотрели лишь основные виды мажоритарных и пропорциональных избирательных систем, в действительности картина выглядит значительно сложнее.

---

### § 4. Референдум

Референдум представляет собой институт непосредственной (прямой) демократии, процедура которого по ряду параметров весьма близка к процедуре выборов. И в выборах, и в референдуме участвуют избиратели: весь избирательный корпус - если проводятся выборы общенациональные или общенациональный референдум, часть избирательного корпуса - если проводятся выборы региональные или региональный референдум, местные (муниципальные) - если избираются органы местного управления или проводится местный референдум.

Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит в объекте волеизъявления избирателей. При выборах таким объектом является кандидат в депутаты или на другую выборную должность (президент, вице-президент, губернатор штата, мэр и т.д.). При референдуме объектом волеизъявления является не человек (кандидат), а определенный вопрос, по которому проводится референдум, - закон, законопроект, конституция, поправка к конституции, какая-либо проблема, касающаяся международного статуса соответствующей страны, внутривнутриполитическая проблема.

Другое отличие заключается в том, что результаты выборов могут определяться как по мажоритарным, так и по пропорциональным системам, а результаты референдума могут быть определены только на основе принципов мажоритаризма.

В точном смысле слова референдум представляет собой обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо (большой частью законодательного или конституционного) вопроса. Это обращение может исходить как от парламента, так и от главы государства в случае решения общенациональных вопросов или от местных властей к местному избирательному корпусу для решения местных вопросов.

Своеобразной разновидностью референдума является плебисцит, т.е. опрос населения о политической судьбе территории, на которой оно проживает. В некоторых странах (Франция) плебисцит считается более широким понятием, чем референдум, который рассматривается как разновидность плебисцита. В других странах (США) не делают различия между плебисцитом и референдумом. С точки зрения формально-юридических характеристик (инициатива, процедура проведения, порядок подсчета голосов, юридическая сила решений, принятых путем голосования) референдум и плебисцит не имеют каких-либо существенных различий.

Обычно родиной референдума считают Швейцарию, хотя есть все основания полагать, что плебисциты Луи-Наполеона 1851 и 1852 гг. были, по сути дела, референдумами.

История референдума в XX столетии прошла несколько этапов. В целом можно говорить о расширении сферы его применения при решении важных вопросов общенационального и местного значения. Процедура референдума используется для принятия конституций и поправок к ним, для одобрения законопроектов, для изменения формы правления

(Италия, Иран), для получения предварительного согласия избирательного корпуса при принятии важных международных или внутригосударственных решений. В ряде стран (Швейцария, США) референдум широко применяется для решения региональных и местных вопросов. Так, в США во всех штатах проекты поправок к Конституции обязательно выносятся на референдум для их окончательной ратификации. Конституции 22 штатов содержат положения, согласно которым по требованию 5% избирателей одобренный законодательством штата законопроект должен быть утвержден на референдуме. В прошлом веке было проведено (на 1987 г.) внушительное число общенациональных референдумов: в Европе - 101, в Африке и на Среднем Востоке - 54, в Азии - 18, в Америке - 25, в Австралии и Океании - 45. В период с 1987 по 1990 г. референдумы проводились в 21 стране; на эти референдумы было вынесено 74 вопроса.

Конституционное право предусматривает различные формы референдума и процедуры их применения. Обычно подразделяют референдумы на общенациональные, проводимые в пределах всей государственной территории, региональные и местные, проводимые в отдельных субъектах федерации или административно-территориальных единицах.

Общепринятым является деление референдумов на конституционные и законодательные. Предметом конституционного референдума является либо проект новой конституции, либо конституционная реформа или поправки к конституции (Франция, Япония, Швейцария). Предметом законодательного референдума может быть либо проект закона, либо уже вступивший в силу закон. Существует две разновидности законодательного референдума - отклоняющий, предполагающий полную или частичную отмену текста закона (ст. 75 Конституции Италии, ч. 1 ст. 141 Конституции Швейцарии), и утверждающий, ратифицирующий законопроект (ст. 11 Конституции Франции). Кроме того, выделяют референдумы по международно-правовым вопросам и административные референдумы. Первые проводятся в целях выяснения воли избирательного корпуса при решении важных международных вопросов (вступление в ООН Швейцарии, вступление в НАТО Испании, вступление в ЕЭС и дальнейшее пребывание в нем Великобритании). На вторые выносятся вопросы управленческого характера - изменения административно-территориального деления или границ субъектов федерации (ст. 29 Основного Закона ФРГ, ст. 132 Конституции Италии), досрочного прекращения полномочий должностных лиц (ч. 6 ст. 60 Конституции Австрии). В особую группу обычно выделяют консультативный референдум, позволяющий более гибко сформулировать вопрос, дать несколько вариантов альтернативных ответов. Обычно он используется тогда, когда для вынесения специальных и значимых решений необходимо более широкое одобрение, чем одобрение депутатов парламента. Так, в Швеции консультативные референдумы проводились по вопросу о запрете спиртных напитков (1992), реформе пенсионного обеспечения (1957), об использовании ядерной энергии (1980).

Референдумы подразделяют также на обязательные и факультативные. К первой группе относятся референдумы, необходимость проведения которых предусмотрена основным законом. Так, скажем, в Японии проект поправки к Конституции, одобренный 2/3 общего числа членов обеих палат Парламента, обязательно должен быть представлен затем на одобрение народа. Ко второй группе относятся референдумы, проведение которых зависит от воли правительства или избирательного корпуса.

В литературе выделяют и иные виды референдумов в зависимости от времени их проведения, обязательной силы и иных обстоятельств.

Однозначная оценка референдума невозможна. Демократизм или реакционность этого института зависят от реальных политических обстоятельств и условий, в которых референдум проводится.

### Контрольные вопросы к главе 7

1. Понятие "избирательное право".
2. Основные избирательные цензы.
3. Особенности разных видов выборов.
4. Организация и порядок проведения выборов.
5. Выдвижение кандидатов в депутаты и на другие выборные должности.
6. Понятие "избирательная система", виды избирательных систем.
7. Отличие мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства от мажоритарной избирательной системы относительного большинства.
8. Особенности пропорциональной избирательной системы.
9. Референдум, его виды.