**Т.7. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ. РЕФЕРЕНДУМ**

**(2 часа)**

1. Понятие и назначение выборов.
2. Виды и периодичность выборов.
3. Понятие избирательного права и избирательной системы. Источники избирательного права.
4. Понятие и значение принципов избирательного права.
5. Избирательный процесс.
6. Контроль за соблюдением законодательства об избирательном процессе. Ответственность за избирательные правонарушения.
7. Понятие и виды избирательных систем.
8. Референдум: понятие, значение, виды, формула, организация проведения. Юридическая сила актов, принятых путем референдума.

***Всеобщая Декларация прав человека 1948 года:***

*«Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования, или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу выбора».*

Избирательное право является одним из средств реализации гражданином принадлежащего ему права управления своей страной. Насколько демократичен механизм реализации данного права – показатель степени демократизации всего государства в целом, а также его отдельных институтов.

**1. Понятие и назначение выборов.**

***Выборы*** – это процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования управомоченных лиц при условии, что на каждый предоставляемый таким образом мандат могут претендовать в установленном порядке два или более кандидата.

Посредством выборов формируются различные органы публичной власти – парламенты, главы государств, органы местного самоуправления, иногда правительство, судебные органы.

*Назначение выборов:*

1) Выборы легитимируют власть. Посредством выборов народ определяет своих представителей и наделяет их мандатом на осуществление его суверенных прав.

2) Выборы служат барометром политической жизни. Только во время проведения выборов, а скорее при анализе результатов выборов, можно получить реальную картину динамики изменения политического настроения общества. Результат происшедших перемен отражается на персональном составе выборных органов.

3) Выборы позволяют народу передавать право на реализацию своего суверенитета тем лицам, кого он считает достойным осуществлять властные полномочия, кто предлагает наиболее убедительные программы своей деятельности.

Проведению любых выборов предшествует предвыборная кампания. Программы, с которыми выходят на выборы те или иные политические партии или кандидаты, **в большинстве своем отражают проблемы, решение которых необходимо для общества и реально связано с гражданами государства.** Без учета этого невозможна победа на выборах или хотя бы завоевание голосов избирателей, необходимых для обладания депутатскими мандатами.

В подавляющем большинстве стран свободные, честные (без фальсификации) и регулярные выборы рассматриваются как один из важнейших признаков демократии. Во многих странах выборы положили конец военным и авторитарным режимам (Бразилия, Аргентина и др.).

НО! выборы проходят и в условиях авторитарных режимов. Даже тоталитарные режимы иногда практикуют регулярные выборы, обставленные так, что противникам тоталитаризма одержать победу на выборах невозможно.

С точки зрения **классического мусульманского права**, фундаментализма, выборы как институт не заслуживают высокой оценки, хотя и используются в большинстве мусульманских стран. Ревностные сторонники классического ислама, стремящиеся во всем следовать средневековому халифату времен пророка Мухаммеда, заявляют, что использование этого института не может гарантировать избрание самых достойных. Поэтому они предпочитают представительным учреждениям институт аш-шура – совещание особо авторитетных лиц при правительстве государства. Эти лица не избираются, они естественно выделяются среди населения, становятся заметными благодаря их уму, военному опыту, другим качествам и приглашаются правителем в свой совет. Единогласное мнение совета – иджма имеет особую силу, оно становится важнейшим источником права.

В **условиях военных режимов** принцип выборности не отвергается, военный, революционный совет, его лидер обещают провести выборы, как только они наведут порядок в стране. Намеченные сроки выборов обычно неоднократно отодвигаются, и выборы не проводятся в течение 10 и более лет (в прошлом Алжир, Нигерия, Эфиопия), а то и два десятилетия (Бразилия). Правда, иногда военные проводят местные выборы (Алжир, Нигерия), но выборы президента или парламента связываются с переходом к гражданскому правлению (обычно первым гражданским президентом бывает прежний лидер военного режима).

**В странах тоталитарного социализма** выборы проводятся регулярно. Однако при однопартийной системе или при руководящей роли одной партии (другие партии, если они есть, выступают в качестве ее союзных партий), при единственном кандидате на одно место или при 2-3 кандидатах на место, но от одной-единственной партии выборов, по существу, не было.

В некоторых **африканских странах** (Заир) выборы иногда проходили таким образом, что список кандидатов в парламент зачитывался на собраниях граждан крупных городов их мэрами и восклицания одобрения считались избранием[[1]](#footnote-1).

**2. Виды и периодичность выборов.**

1) *Прямые и непрямые выборы*.

Выборы подразделяются на *прямые* и *непрямые.* Если закон предусматривает такой порядок 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.

Непрямые выборы подразделяются на *косвенные* и *многостепенные (многоступенчатые).*

При косвенных выборах воля избирателей опосредуется специальной избирательной коллегией, только для этого и создаваемой. Выполнив эту задачу, коллегия выборщиков распускается (так избирается Сенат – верхняя палата Парламента во Франции).

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.

Например, в состав Сената США входят два сенатора от каждого штата, избираемые на шесть лет законодательными собраниями соответствующих штатов. Президент Италии избирается коллегией, состоящей из членов нижней палаты парламента.

2) *Очередные и внеочередные выборы*. *Дополнительные и частичные выборы.*

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 парламентарных, смешанных республиках и парламентарных монархиях (Англия, Япония, Франция, Италия, Бельгия и т.д.) 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.

*Частичные* выборы иногда отождествляют с дополнительными, а иногда используют в собственном значении: это выборы регулярные, обязательные и предусмотренные законодательством в целях частичного обновления (ротации) коллегиального выборного органа (например, в США и Франции соответственно каждые два и три года частично обновляется Сенат).

3) *Национальные и региональные (местные) выборы*.

4) «*Первичные выборы*» («*праймериз*») – выборы, в результате которых проводится отбор кандидатов от той или иной партии. Такой вид выборов существует, например, в США.

Важное значение имеет такой признак как ***периодичность выборов***. Такое требование к выборам предъявляет и Всеобщая Декларация прав человека. Это позволяет обновлять состав выборных органов, сменять высших должностных лиц в соответствии с предпочтениями, желаниями избирательного корпуса.

Периодичность выборов определяется установленным сроком полномочий выборных органов. Этот строк может варьироваться от 2 до 7 лет. Оптимальный срок полномочий определить нелегко. Краткий срок позволяет точнее отражать в составе избранного органа сиюминутные интересы населения, но не дает возможности выборным лицам в полной мере реализовать задуманное. А продолжительный срок может привести к отрыву выборных органов и лиц от избирательного корпуса.

✍ *Привести примеры регламентирования различных видов выборов в конституциях зарубежных стран.*

**3. Понятие избирательного права и избирательной системы. Источники избирательного права.**

В процессе подготовки, организации поведения выборов как главы государства, так и депутатов в различные представительные и законодательные органы государственной власти и местного самоуправления между гражданами, различными политическими партиями, массовыми движениями, кандидатами возникают общественные отношения, которые нуждаются в правовой регламентации. Для этого в конституционном праве существует институт избирательного права.

Понятие *«избирательная система»* можно рассматривать в широком и узком смысле.

В широком смысле – это вся совокупность общественных отношений, связанных с выборами.

В узком смысле избирательная система включает методы установления результатов голосования, подсчет поданных и признанных действительными, а также недействительными, голо­сов избирателей и выявление победителей на выборах.

Понятие «избирательного права» употребляется в двух смыслах: объективном и субъективном.

В *объективном смысле* – избирательное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов.

Эти нормы находят отражение в конституциях практически всех государств, а также в текущем законодательстве, регламентирующем эти соответствующие вопросы. Нормы избирательного права подразделяются на материальные, закрепляющие принципы выборов, права граждан, политических партий, трудовых коллективов, массовых движений и процессуальные, определяющие порядок, процедуру проведения выборов.

*Субъективное избирательное право* – это предусмотренная правовыми нормами возможность каждого гражданина, достигшего определенного возраста, принимать участие в выборах. Различается активное избирательное право – право избирать, и пассивное – право быть избранным.

Систему *источников* избирательного права составляют все источники конституционного права, в которых содержатся избирательно-правовые нормы. В первую очередь, это конституции, где закреплены принципы избирательного права, отправные начала в формировании выборных органов, избрании должностных лиц, срок полномочий и т.д. Иногда может указываться разновидность используемой избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной), порядок определения результатов выборов, компетенция органов в избирательном процессе и др.

После конституций особое место принадлежит **специальным избирательным законам**, которые иногда имеют форму кодексов (Франция, Бельгия, Аргентина).

К числу источников также можно отнести регламенты палат парламента, акты главы государства, постановления исполнительных органов, решения судебных органов и т.д.

✍ *Привести примеры регламентирования избирательной системы (в широком смысле этого понятия) в конституциях зарубежных стран.*

**4. Понятие и значение принципов избирательного права.**

В настоящее время большинство зарубежных конституций провозглашают основными принципами формирования выборных органов государства *всеобщее, равное и свободное избирательное право при тайном голосовании*.

***Всеобщность.***

Избирательное право формально провозглашается всеобщим, то есть принадлежащим всем гражданам без какой-либо дискриминации.

Однако это правило ограничено определенными исключениями, а также требованиями (избирательными цензами), от соответствия которым зависит обладание гражданами пассивным и активным избирательным правом.

Исключения касаются, прежде всего, тех лиц, которые отбывают наказание в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда, и граждан, признанных судом недееспособными.

*Избирательные цензы.*

- Имущественный ценз, т.е. требование иметь определенное имущество или уплачивать определенную сумму налога, чтобы получить право избирать. Этот ценз в разных формах действует в таких странах как Австралия, Колумбия, Мексика, Новая Зеландия, ЮАР и др.

- В Австралии, Колумбии, Бразилии и некоторых других странах право голоса ограничено цензом грамотности. Лица, признанные неграмотными, не включаются также в списки избирателей в ряде штатов США.

- Очень широко распространен в зарубежных государствах ценз оседлости, требующий, чтобы избиратель проживал в течение определенного срока (от 1 месяца до 2 лет) в местности, где происходит голосование. Ценз оседлости сегодня активно используется в целях ограничения избирательного права так называемых иностранных рабочих, доля которых в рабочей силе ведущих зарубежных стран довольно значительна, а также для дискриминации малообеспеченных групп населения, вынужденных кочевать по стране в поиске работы.

- Специальный ценз касается военнослужащих. Они не голосуют и не могут быть избраны в таких странах, как Аргентина, Голландия, Гондурас, Колумбия, Мексика, Турция, Эквадор и др.

- Что касается возрастных цензов, то в последнее время под влиянием общего подъема демократического движения произошли определенные изменения. Большинство ведущих капиталистических государств понизили возраст, необходимый для реализации активного избирательного права, до 18 лет.

- Ценз пола, расовый ценз. Данные цензы существовали ранее, однако в настоящее время признаны дискриминационными и не применяются.

- Моральные цензы – требуют от граждан «хорошего поведения», «хорошего образа жизни».

В некоторых странах существуют особые ограничения. Например, в Мексике избирательного права лишены наркоманы, в Голландии – лица, лишенные родительских прав, в Англии – банкроты. Особые требования предъявляются в отдельных странах для натурализованных граждан: они получают право голоса спустя определенное количество лет после получения гражданства.

С рядом дополнительных требований и более жестких ограничений связано предоставление *пассивного избирательного права* (права быть избранным).

Прежде всего, для кандидатов на выборные должности повсеместно, за очень редкими исключениями, устанавливается более высокий возрастной ценз.

В июне 2000 года в Конституцию Сирийской Арабской Республики было внесено изменение, снижающее минимальный возраст для кандидата в президенты с 40 до 34 лет. Эта поправка, принятая сразу после смерти президента Хафеза Асада, позволила его сыну Башару возглавить страну.

При предоставлении пассивного избирательного права значительно чаще применяется ценз оседлости и носит он обычно более жесткий характер.

К кандидатам на выборные должности применяется ряд дополнительных требований - запрещается занятие определенных должностей, устанавливается необходимость исповедания определенной религии или любой религии и т.д. Так, Конституция Аргентины ранее содержала требование об обязательной принадлежности президента и вице-президента к католической церкви.

Ряд стран ограничивает пассивное избирательное право для священнослужителей, военнослужащих, судей, госслужащих (*неизбираемость*).

🕮 *Самостоятельно прочитать о принципе несовместимости должностей.*

Иногда предъявляются особые требования. Например, в Гватемале, учитывая историю страны, пережившей не один военный переворот, конституция оговаривает, что на пост президента и вице-президента не могут претендовать лица, возглавившие перевороты и революции, приведшие к изменению конституционного строя.

**Конституция Бенина предъявляет следующие требования к кандидатуре на пост президента: он должен быть не старше 70 лет, быть высоконравственным и честным, обладать удовлетворительным физическим и психическим здоровьем (состояние здоровья подтверждается консилиумом из трех врачей, назначаемых конституционным судом).**

**Конституция Кот-Д`Ивуара предъявляет жесткие требования к кандидатам в президенты: их родители должны быть уроженцами Кот-д`Ивуара; максимальный возраст кандидатов не должен превышать 75 лет; их физическое и психическое здоровье должно быть подтверждено специальной медицинской коллегией из трех человек, назначаемой конституционным советом по представлению совета работников медицины. Кроме того, кандидатам вменяется в обязанность высокая нравственность и честность.**

Выдвижение кандидатов осуществляется, как правило, политическими партиями. Причем, для малых партий выдвижение кандидатов подчас затруднено требованием залога. Дело в том, что в ряде зарубежных стран выдвинутая кандидатура регистрируется только в том случае, если будет внесена установленная законом сумма денег в качестве *избирательного залога*.

Залог возвращается, если кандидат собрал установленное законом минимальное (во Франции - 5%) число голосов. Иногда для получения пассивного избирательного права требуется внести избирательный залог в довольно крупной сумме.

***Равное избирательное право.***

В большинстве современных государств избирательное право формально является равным. Это означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям избирательных законов, имеют равные права и исполняют равные обязанности как избиратели.

Данный принцип выражается через следующие правила:

1) Каждому избирателю представляется равное количество голосов (обычно один голос, но бывает и больше, например, в ФРГ каждый избиратель имеет два голоса в силу смешанной избирательной системы: один голос отдается за конкретного кандидата, а второй – за партию), причем должен быть равен и сам «вес» голосов.

Ранее существовал «плюральный вотум», т.е. предоставление избирателю сразу нескольких голосов в зависимости от его имущественного положения. Так, в Англии дополнительные голоса представлялись лицам, имевшим недвижимую собственность и окончившим университеты. Сейчас это не применяется.

2) Избирательные округа по численности избирателей должны быть примерно одинаковыми (чтобы каждый кандидат избирался примерно равным количеством избирателей).

***Свободное избирательное право.***

Означает, что избиратель сам решает, участвовать ему в выборах или нет, а также за кого отдать свой голос. Это правило обеспечивается предусмотренной в законодательстве ответственностью за незаконное давление на избирателя, принуждение его голосовать за определенного кандидата, препятствование в реализации гражданином своего избирательного права.

Однако данный принцип не действует в тех странах, которые предусматривают обязательное участие в выборах, а также санкции за неисполнение данной обязанности (штраф, лишение свободы, общественное порицание, лишение избирательных прав). Все эти меры обусловлены таким явлением как *абсентеизм* (от англ. absent – отсутствовать) – добровольное неучастие граждан в выборах. Примеры:

🖈 *Подумать над причинами абсентеизма. Демократично ли установление обязанности участия в выборах?*

***Тайное голосование.***

Данный принцип вытекает из принципа свободного волеизъявления и направлен на исключение всякого постороннего влияния на волю граждан при реализации избирательного права. Это правило обеспечивается тем, что голосование проводится в специальной кабинке, на бюллетене не должны ставиться какие-либо цифры, пометки и т.д.

В некоторых странах голосование происходит путем использования специальных машин (США), через почту (Швейцария, Великобритания, Дания).

**5. Избирательный процесс.**

Избирательный процесс можно рассматривать и как определенную деятельность, и как систему правовых норм, регулирующих эту деятельность. В данном случае мы рассмотрим избирательный процесс в первом значении.

Избирательный процесс – это урегулированная социальными нормами деятельность индивидов, органов и организаций по подготовке и проведению выборов в государственные и самоуправленческие органы.

Избирательный процесс включает несколько стадий:

1. назначение выборов;
2. установление избирательных округов;
3. установление избирательных участков;
4. создание избирательных органов;
5. регистрация избирателей;
6. выдвижение кандидатов;
7. агитационная кампания;
8. голосование;
9. подсчет голосов и установление итогов;
10. возможный второй тур голосования или повторные выборы;
11. окончательное определение и опубликование результатов выборов.

***Назначение выборов.***

Связано с установлением даты проведения выборов обычно путем издания правового акта главой государства. В некоторых странах дата выборов четко установлена в самом законодательстве (например, в США), иногда определяется только месяц, а не конкретная дата.

***Установление избирательных округов.***

Выборы проводятся по *избирательным округам* – территориальным единицам, объединяющим граждан для избрания депутатов в представительные органы государства и местного самоуправления. В некоторых странах выделяют производственные, этнические округа, однако наиболее распространенным является определение территориальных округов.

Избирательные округа 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).*

В странах, где применяется пропорциональная избирательная система (Италия до 1993 г., 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.

Граждане страны должны иметь равное представительство в высшем законодательном органе страны парламенте, это значит, что каждый депутат должен представлять одинаковое число жителей. Так, если 100 млн. жителей страны избирают 1 тыс. депутатов, это значит, что каждый депутат должен быть избран от 100 тыс. граждан. Таким образом, задача нарезки округов для голосования сводится к кажущейся простой процедуре: используя данные переписи населения о конкретном размещении людей, страну надо разделить на округа, чтобы в каждом из них проживало по 100 тыс. избирателей и выбрать по одному депутату от каждого округа. Однако, нарезка округов - это не чисто технический вопрос. Общество обладает определенной территориальной структурой и состоит не просто из отдельных граждан, а из разных по людности и площади территориальных общностей коммун, общин. Очевидно, что эти «естественные» ячейки общества не будут совпадать с нарезанными таким образом округами для голосования. Границы избирательных округов должны обязательно их учитывать. Поэтому нарезка избирательных округов превращается в сложнейшую задачу, от решения которой зависят политические результаты выборов.

Правила нарезки округов, используемые в большинстве стран мира, призваны противостоять попыткам проведения границ округов, ущемляющей интересы граждан. При этом действуют следующие принципы:

*Принципы равенства*, обязательные при нарезке округов, предполагают обязательное их равенство по численности населения, вне зависимости от того, какая его часть обладает избирательным правом (в большинстве стран мира, голосовать имеют право граждане, достигшие 18 лет). Это значит, что все граждане страны должны иметь равную возможность быть представленными в высшем государственном органе. Очевидно, что нарезка округов с разным число жителей является нарушением прав граждан.

*Принцип компактности* требует, чтобы округа имели целостную территорию и не состояли из несмежных частей. Например, в США запрещается объединять в один округ территории, разделенные водным пространством без моста через него, или не соседствующие друг с другом городские районы. Подобные «разорванные» округа, состоящие из нескольких несмежных частей, применяются, чтобы для одного из кандидатов создать округ только из таких ареалов, где его шансы на победу особенно высоки. Индикатором нарушений прав граждан являются округа с извилистыми и причудливыми границами, которые получаются при слишком тщательном учете размещения разных социальных или этнических групп.

*Границы округов должны в максимальной степени соответствовать границам административно-территориального деления,* поскольку последние в значительной степени отражают уже сложившуюся территориальную организацию общества. Как правило, запрещается нарушать границы крупных административно-территориальных единиц – республик в составе федерации, штатов, областей.

Некоторые страны допускают отклонения от принципа равенства, однако делают это для защиты прав отдельных категорий граждан.

Например, в Бангладеш, Руанде определенное число мест в парламенте зарезервировано за женщинами, в Бутане – за представителями духовенства, в Индии – за представителями англо-индийской общины и т.д.

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

Формально законы зарубежных государств признают, что каждый депутат должен представлять в парламенте одинаковое количество жителей. Они устанавливают норму представительства (число жителей, представляемых одним депутатом), в соответствии с которой представительным органам надлежит образовывать избирательные округа. Однако эти законы сами обычно разрешают довольно значительные отступления от норм представительства. Так, в Англии законом разрешено отступление в ту или иную сторону от норм представительства на 25%.

На практике крупные политические партии, располагая поддержкой избирательных комиссий, всегда стараются произвести выкройку избирательных округов таким образом, чтобы это увеличивало их собственные шансы на победу в предстоящей избирательной кампании. Эта выкройка округов получила название *избирательной геометрии, избирательной географии или системы «джерримендеринг»* – в честь губернатора шт. Массачусетс (США) Джерри, который в 1812 г. для победы своей партии на севере г. Бостона вырезал избирательный округ в виде серпа. В последующие десятилетия число таких нарушений стало увеличиваться быстрыми темпами, однако решительные меры против джерримендеринга были приняты только через 160 лет. В 1961 г. иск в Верховный суд подали избиратели штата Теннеси, утверждавшие, что их представительство было снижено из-за неправильной нарезки округов. Действительно, с 1901 г., когда была создана еще действующая к 1961 г. сетка округов, произошли существенные изменения в расселении. В результате один голос в сельской местности (в течение этого периода наблюдалась значительная миграция из сельских районов в города) оказался намного «сильнее» голоса в городах. Так, один голос в сельском графстве Мур оказался равным 19 голосам в урбанизированном графстве Гамильтон. А в Вермонте – самом населенном округе было в 987 раз больше избирателей, чем в наименее населенном округе.

Таким образом, в основе избирательной геометрии лежат два приема: 1) создание округов, не равных по числу жителей и, следовательно, избирателей; 2) проведение границ округов таким образом, чтобы подавляющее большинство сторонников оппозиционной партии были сосредоточены в возможно меньшем числе избирательных округов.

Принцип этой махинации сводится к тому, чтобы загнав значительную часть избирателей партии своих противников в один (к примеру) округ, обеспечить себе большинство в 5 остальных округах. Необходимо заметить, что такая операция проводится в тех странах, где существуют одноименные (одномандатные, униноминальные) избирательные округа, т.е. от каждого округа избирается по одному депутату.

✍ *Привести примеры регламентирования порядка образования избирательных округов.*

🖈 *Вспомнить о проблеме равного представительства в округах.*

***Установление избирательных участков.***

*Избирательный участок* – это специальная территориальная единица, часть территории избирательного округа, создаваемая для подачи и подсчета голосов избирателей.

Избирательные участки обслуживаются 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.

***Создание избирательных органов.***

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 возлагается 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.

Выделяют следующие виды органов:

- *территориальные*, включая *центральные*, система которых строится на политико-территориальном устройстве государства;

- *окружные*, действующие в избирательных округах, если те не совпадают с политико-территориальными единицами государства;

- *участковые*, действующие в избирательных участках. Обычно обеспечивают регистрацию избирателей, организовывают голосование, определяют итоги выборов по участку.

Территориальные и окружные органы регистрируют кандидатов, обеспечивают нормальных ход выборов, подводят итоги по соответствующей территории, координируют работу участковых органов.

Важно, чтобы государство обеспечивало независимость этих органов.

***Регистрация избирателей.***

Для того чтобы гражданин государства мог участвовать в голосовании, ему недостаточно удовлетворять избирательным цензам, а необходимо еще быть включенным в списки избирателей. Различают две системы регистрации избирателей: *необязательную и обязательную*. При действии системы необязательной регистрации (страны Латинской Америки, США, Великобритании и др.) избиратели должны сами позаботиться о том, чтобы их включили в списки. Система обязательной регистрации ( и др.) предполагает ответственность государственных органов за включение граждан в списки избирателей.

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.

Такая практика особенно широко применяется в США.

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, так как 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.

🖈 *Вспомнить об обязательной и необязательной регистрации.*

***Выдвижение кандидатов.***

Важным этапом избирательной кампании является *выдвижение кандидатов,* т.е. определение круга лиц, из числа которых будут избраны депутаты, президенты и другие выборные лица. Существует множество способов и методов выдвижения кандидатов, которые можно свести к следующим.

1. Для регистрации в качестве кандидата необходима подача в надлежащий орган заявления, подписанного *самим кандидатом*; иногда требуется, чтобы такое заявление было скреплено подписями нескольких избирателей.

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 25 избирателями, в Великобритании, Канаде – 10, Грузии – 1 тыс., Польше – 3 тыс. 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.

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*. 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.

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.

***Агитационная кампания.***

Является самой политизированной и бурной стадией избирательного процесса. Законодательство определяет правила, по которым проводится агитация:

- сроки начала агитационной кампании: со времени объявления выборов, после регистрации кандидатов, за несколько дней до голосования;

- сроки окончания агитационной кампании (обычно за сутки до выборов);

- условия и способы агитации: определяются места; запрещаются способы агитации, содержащие незаконные призывы; регламентируется использование СМИ, финансирование 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.

🕮 *Самостоятельно прочитать о финансировании выборов.*

***Голосование.***

*Голосование,* т.е. подача голосов за выдвинутых кандидатов, обычно осуществляется лично. Законодательство отдельных стран допускает в некоторых случаях голосование по почте, по доверенности (для отсутствующих избирателей), а также голосование представителей за неграмотных и больных.

Голосование *по доверенности* существует в немногих странах. В качестве примера рассмотрим Францию, Великобританию и Нидерланды.

Во Франции категория лиц, которым разрешается голосовать по доверенности, довольно многочисленна. Это лица, состоящие на службе в вооруженных силах, государственные служащие, находящиеся за пределами страны, персонал гражданских авиалиний, французы, постоянно проживающие вне пределов Франции, лица, состоящие на службе в полицейских силах, которые вынуждены в период выборов передвигаться по стране.

В Великобритании право голосования по доверенности предоставляется только лицам, состоящим на службе в вооруженных силах.

В Нидерландах лица, уполномочивающие голосовать по доверенности, ограничены законом в выборе доверенного лица. Этим доверенным лицом может быть только член семьи, либо кто-нибудь из лиц, совместно с ним проживающих.

Голосование *по почте* вызывает меньше практических трудностей. Оно применяется во многих странах, к нему прибегают многие избиратели. В Австралии, Дании, ФРГ, Японии, Швеции и США практически нет никаких ограничений в этом отношении. Чтобы получить право голосовать по почте, достаточно своевременно предоставить разумное объяснение своего отсутствия. В Швеции, например, избирателю, необходимо лишь получить удостоверение о том, что он внесен в списки избирателей. По предъявлению такого удостоверения его голос принимается любым почтовым отделением, зарубежным дипломатическим представительством или консульством

🖈 *Вспомнить принципы свободного, тайного голосования.*

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 неугодных 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. 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.

***Подсчет голосов и установление итогов.***

Подсчет голосов должен начинаться сразу после окончания голосования. Голоса вначале подсчитываются на избирательных участках, далее – в вышестоящих избирательных округах. При необходимости проводится второй тур голосования, а иногда и повторные выборы, за которыми следует окончательное определение и опубликование результатов выборов.

Действительность выборов определяется уполномоченными органами – избирательными органами, парламентом, судом.

При признании выборов недействительными проводятся повторные выборы.

Избирательные споры, которые могут возникнуть на любой из стадий процесса, рассматриваются как в административном, так и в судебном порядке. Иногда создаются специальные избирательные суды (Бразилия).

**6. Контроль за соблюдением законодательства об избирательном процессе. Ответственность за избирательные правонарушения.**

Органы, осуществляющие контроль:

- избирательные органы;

- после своего избрания представительные органы могут создавать специальные комиссии (мандатные комиссии), которые проверяют правильность прошедших выборов, избрания отдельных депутатов, избранных на частичных выборах;

- специальные контрольные органы (Франция);

- суды.

Нередко избирательные законы содержат составы правонарушений, связанных с выборами, а также санкции за их совершение (включая уголовные). Например, клевета, оскорбление во время избирательных кампаний, фальсификация результатов выборов и т.д.

✍ *Привести примеры конституционного регламентирования правонарушений, связанных с выборами.*

**7. Понятие и виды избирательных систем.**

*Избирательная система* представляет собой совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования.

Существуют две основные избирательные системы - мажоритарная и пропорциональная. Каждая из этих систем имеет множество разновидностей. Кроме того, иногда применяется смешанная избирательная система, в которой сочетаются отдельные принципы мажоритарной и пропорциональной систем.

***Мажоритарной системой*** называется такая система определения результатов, при которой в каждом округе для избрания необходимо получить большинство голосов. Кандидаты меньшинства не могут быть избраны. Различают два основных вида мажоритарной системы: абсолютного большинства и относительного большинства.

В соответствии с *мажоритарной системой абсолютного большинства* для избрания лица требуется абсолютное большинство поданных по округу голосов (50%+1). Например, в округе баллотируются четыре кандидата (А, Б, В, Г) в парламент; 12000 голосов распределились следующим образом: А - 2000 голосов, Б - 3000 голосов, В - 6100 голосов. Г - 900 голосов. 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, и избиратели (в данном случае 5900 чел.), проголосовавшие за этих кандидатов, своих представителей в парламенте не получат.

Второй недостаток этой системы заключается в том, что она выгодна лишь крупным партиям. Малые партии имеют весьма сомнительные шансы на успех.

Наконец, третий недостаток данной системы в том, что она не результативна. В случае если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов или несколько кандидатов наберут их одинаковое количество, то вопрос о том, какой же кандидат получает мандат, остается открытым. Для того чтобы избежать этого, сделать систему результативной, прибегают к различным способам.

Одним из них является *перебаллотировка*. Из числа ранее баллотировавших кандидатов в новый бюллетень вносятся фамилии двух из них, набравших наибольшее число голосов. Избранным считается кандидат, получивший при перебаллотировке большинство голосов. Если же оба кандидата набрали одинаковое количество голосов, то вопрос об избрании решается жребием, либо избранным считается кандидат, старший по возрасту.

Мажоритарная система помимо недостатков имеет один плюс - она позволяет создать прочное, стабильное правительство, опирающееся на надежное большинство в парламенте.

*Мажоритарная система относительного большинства* является одной из самых распространенных. Она распространена в таких странах как США, Великобритания, Италия, Испания, ЮАР и др.

При этой разновидности мажоритарной системы избранным считается тот кандидат (или список кандидатов), который набрал голосов больше, чем каждый из его противников в отдельности, хотя бы это большинство и было меньше половины.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства всегда результативна, так как кто-нибудь всегда набирает относительное большинство (если несколько кандидатов набрали одинаковое количество голосов, то вопрос решается жребием или по старшинству).

Обычно при мажоритарной избирательной системе выборы проводятся по униноминальным округам. При этом если в округе выдвинут только один кандидат, то голосование вообще не проводится, так как для его избрания достаточного одного голоса (а он может проголосовать за себя сам). Хотя при такой системе могут создаваться и многомандатные округа, в которых соперничают списки кандидатов.

Мажоритарные избирательные системы обладают столь явными пороками, что уже в XIX веке началась борьба за введение более демократических избирательных систем.

***Пропорциональная избирательная система.***

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

При пропорциональной системе создаются многомандатные округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов. Выборы являются строго партийными. Каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности, а избиратель голосует за список своей партии в целом. После того, как избиратели выразили свою волю, а голоса подсчитаны, определяется *избирательный метр или избирательная квота*, т.е. наименьшее количество голосов, необходимое для избрания одного депутата. Распределение мандатов между партиями производится делением полученных голосов на квоту. Сколько раз квота уложится в количестве полученных партией голосов, столько мандатов партия получит.

Избирательная квота определяется разными *методами*:

1. *Метод Томаса Хейра*. Это самый простой метод. Голоса избирателей в рамках конкретного округа, поданных за списки всех партий, суммируются и делятся на количество депутатских мандатов, подлежащих избранию в данном избирательном округе. Такая квота также называется естественной.

***Пример****:*

*Дано: 5-мандатный избирательный округ, 4 партии (А, Б, В, Г). Распределение голосов:*

*А) 50; Б) 24; В) 16; Г) 10.*

*Определяем общую сумму поданных голосов: 50+24+16+10=100.*

*Делим на количество мандатов (подлежащих избранию депутатов): 100/5=20. Это и есть квота. То есть для того, чтобы партии получить одно место в парламенте, надо получить 20 голосов.*

*Теперь определим, сколько мест получит каждая из партий.*

*А) 50/20=2 мандата (остаток 10 голосов);*

*Б) 24/20=1 (остаток 4 голоса);*

*В) и Г) 0 мандатов.*

*В итоге распределено 3 мандата, а 2 еще осталось.*

Как же распределяются оставшиеся мандаты? Чаще всего используется *способ наибольшего остатка*, т.е. мандат получает та партия, у кого осталось больше всего неиспользованных голосов. В нашем случае это партия В. Последний мандат остается партии Г.

Может также использоваться *способ наибольшего избирательного числа*: нераспределенные по квоте мандаты передаются партиям, набравшим наибольшее количество голосов избирателей.

Иногда оставшиеся голоса после распределения мандатов по округам суммируются по всей стране, и определяется избирательный метр (квота), которая затем используется в масштабах всей страны.

1. *Метод Хогенбах-Бишофа*, называемый искусственной квотой. Смысл заключается в том, что к числу мандатов добавляется единица, и это искусственно уменьшает в итоге избирательный метр, что дает возможность распределить большее количество мандатов.

*В нашем примере избирательная квота получается равной: 100/(5+1)=16,6.*

*В таком случае мандаты распределятся более полно:*

*А) 50/16,6=3 мандата (остаток 2 голоса);*

*Б) 24/16,6=1 мандат (остаток 7 голосов);*

*В) и Г) 0 мандатов.*

*Таким образом, нераспределенным остается 1 мандат.*

1. *Метод Генри Друпа.* К числу мандатов добавляется две единицы, что еще больше уменьшает метр.

*В нашем примере избирательная квота получается равной: 100/(5+1+1)=14,28.*

*В таком случае мандаты распределятся более полно:*

*А) 50/14,28=3 мандата (остаток 7);*

*Б) 24/14,28=1 мандат (остаток 9);*

*В)16/14,28=1 мандат (остаток 1);*

*Г) 0 мандатов.*

*Таким образом, распределены все 5 мандатов.*

1. *Метод делителей Виктора Д’Ондта или правило наибольшего среднего.*

Согласно этому методу число голосов, полученных каждой партией, последовательно делят на 1,2,3,4,5, т.е. до цифры, соответствующей числу партий.

*В нашем примере это выглядит таким образом:*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **А – 50** | 50 | 25 | 16,6 | 12,5 | 10 |
| **Б – 24** | 24 | 12 | 8 | 6 | 4,8 |
| **В – 16** | 16 | 8 | 5,33 | 4 | 3,2 |
| **Г – 10** | 10 | 5 | 3,33 | 2,5 | 2 |

*Затем полученные частные размещают в порядке убывания: 50; 25; 24; 16,6;* ***16****; 12,5; 12 и т.д.*

*То число, порядковый номер которого соответствует числу мандатов (в нашем примере пятое число, т.е. 16, т.к. число мест равно 5), является общим делителем, т.е. избирательной квотой.*

*Каждая партия получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в собранном этой партией числе голосов.*

*Конечный результат будет следующим:*

*А) 50/16=3 мандата (остаток 2);*

*Б) 24/16=1 мандат (остаток 8);*

*В)16/16=1 мандат (остаток 0);*

*Г) 0 мандатов.*

Существуют и иные методы.

Второй вопрос касается того, как распределить полученные мандаты среди кандидатов, выдвинутых партией в список. Выделяют три подхода в решении этого вопроса:

1. Метод связанных списков – мандаты получают кандидаты в порядке очередности их расположения в списке, начиная с первого.
2. Метод свободных списков – предполагает преференциальное голосование. Избиратель во время голосования проставляет напротив фамилий кандидатов цифры 1, 2, 3, 4 и т.д., указывая тем самым желаемую очередность получения мандатов кандидатами.
3. Метод полусвязанных списков – один мандат получает кандидат, первый по списку, а остальные мандаты распределяются по преференциям.

Законодательство некоторых зарубежных государств вводит так называемый ***«заградительный барьер»***, представляющий собой требование, согласно которому участие в распределении мандатов принимают только партии, набравшие установленное число голосов. Так, согласно избирательному закону ФРГ 1956 года в Бундестаге могут быть представлены только те партии, которые получили не менее 5%голосов избирателей всей страны.

*! Самостоятельно смотреть, что такое* ***панаширование, блокирование****.*

Выделяют также ***систему единственного передаваемого голоса***. Она применяется в Ирландии, Австралии, Индии. При этой системе избиратель выбирает одного из кандидатов, указанных в списке, а также одновременно указывает, кому из списка он еще отдает предпочтение. Если кандидат номер один набирает необходимое число голосов для получения мандата, то остальные («лишние») голоса передаются кандидату под номером два.

***Смешанная избирательная система*** соединяет в себе черты мажоритарной и пропорциональной систем.

Так, в ФРГ половина депутатов избирается по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина - по пропорциональной системе. В Австралии палата представителей избирается по мажоритарной системе относительного большинства, а сенат - по пропорциональной системе.

Если количество избираемых депутатов по двух системам одинаковое, то смешанная система является симметричной, а если разное – то ассиметричной.

Выше рассмотрены лишь основные виды мажоритарных и пропорциональных избирательных систем, однако в действительности картина выглядит значительно сложнее.

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

🕮 *Самостоятельно прочитать, какие еще разновидности избирательной системы выделяются в литературе.*

**8. Референдум: понятие, значение, виды, формула, организация проведения. Юридическая сила актов, принятых путем референдума.**

***Соотношение понятий референдума, плебисцита, всенародного опроса, всенародного обсуждения. Понятие и значение референдума.***

Все эти четыре понятия связаны с выявлением воли избирателей, но методы такого выявления не всегда одинаковы.

***Референдум*** (*от лат. – «должное быть сообщенным»*) – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение. Это решение имеет силу закона, а иногда и большую силу, чем обычный закон парламента (считается, что решение, принятое путем референдума, не следует отменять обыкновенным законом), или силу важного постановления местного самоуправления.

***Плебисцит*** (*от лат. – «то, что сказал плебс»*, под которым в данном случае понимался народ, а не римская аристократия) – это тоже голосование избирателей, но часто плебисцитом называют голосование по наиболее важным для страны вопросам, по территориальным, международным проблемам, по вопросам, относящимся к личности (например, при голосовании за единственную кандидатуру на должность президента). Впрочем, юридически эти понятия являются синонимами.

***Всенародный опрос*** предполагает выявление мнения населения всей страны, причем не обязательно путем голосования. Опрос может быть произведен той или иной общественной организацией, прессой. Если такой опрос не предполагает принятия решения избирателями, то он может быть проведен и путем их голосования. В этом случае он может представлять собой консультативный референдум – для этого необходимо проведение его уполномоченными государственными органами и с соблюдением необходимых процедур. Хотя Конституция СССР 1936 г. и называла всенародный опрос референдумом, ставя первое понятие в скобки по отношению ко второму, их не следует отождествлять: опрос по смыслу предполагает выявление мнения населения, а не принятие решения избирателями.

Для обозначения референдума и плебисцита употребляется также термин ***«всенародное голосование»***. Но речь здесь идет не о поголовном участии в голосовании, а о голосовании лиц, обладающих избирательными правами.

***Значение референдума.***

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

История референдума в XX веке прошла несколько этапов. В целом можно говорить о расширении сферы его применения, о возрастании роли всенародного голосования при решении важных вопросов как общенационального, так 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 важного международных или внутригосударственных решений. В ряде стран (Швейцария, США) референдум широко применяется для решения местных вопросов.

Референдум (имеется в виду также и плебисцит) – одно из важнейших средств прямой, непосредственной демократии. В принципе он имеет преимущества перед представительной демократией, т.е. такой формой, при которой волю народа выражают и облекают в законы и иные акты избранные населением представители – депутаты парламента, члены местных органов самоуправления. Референдум дает возможность народу выразить свою волю непосредственно, путем голосования.

Однако значение референдума не следует переоценивать. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, они могут не просчитать всех политических последствий принимаемого решения. Иногда референдум проводится в обстановке давления на психику избирателей (так неоднократно было во Франции при президенте де Голле), а в условиях авторитарных режимов – в обстановке насилия и угроз.

Проведение референдума требует полной гласности, справедливой публикации различных мнений, большой предварительной работы по разъяснению формулы референдума и его последствий. Референдум по такому сложному вопросу, как принятие конституции, проводимый без предварительного обсуждения населением, в парламенте или в иных органах, образованных из представителей различных групп населения, давал иногда отрицательные результаты: на референдуме одобрялись реакционные конституции. Референдум использовался правящей верхушкой в фашистской Германии для одобрения территориальных захватов.

Референдум не применяется в тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства парламента, хотя в самой Великобритании в последние десятилетия он в единичных случаях проводился. Очень редко использовался референдум в Бельгии. Не используется референдум и во многих странах мусульманского фундаментализма. Референдум никогда не проводился в США на федеральном уровне, в Нидерландах и других странах, но в Швейцарии он используется очень часто (более 400 раз на федеральном уровне)[[2]](#footnote-2).

***Референдум и выборы.***

Референдум, как и выборы, представляет собой институт непосредственной демократии. Процедура проведения как выборов, так и референдума очень схожа. И в выборах и в референдуме участвуют избиратели: либо весь избирательный корпус – если проводятся общенациональные выборы или общенациональный референдум, либо часть избирательного корпуса – если проводятся региональные выборы или региональный референдум.

Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит в *объекте* волеизъявления избирателей. При выборах таким объектом является кандидат в депутаты или на какую-нибудь должность вне представительного учреждения (президент, вице-президент, губернатор штата), то есть всегда конкретное физическое лицо или лица. При референдуме объектом волеизъявления является не человек (кандидат), а определенный вопрос, по которому проводится референдум: закон, законопроект, конституция, внутриполитическая проблема.

Наконец, следует сказать, что результаты выборов могут определяться как по мажоритарным, так и по пропорциональным системам, а результаты референдума могут быть определены только на основе принципов мажоритаризма.

***Виды референдума.***

Классификации референдума проводятся по различным основаниям и потому многочисленны. Различают:

1) общегосударственный и местный референдум (последний проводится на территории субъекта федерации, автономного образования, одной или нескольких административно-территориальных единиц);

2) обязательный и факультативный референдум. В первом случае конституция устанавливает, что решение по определенному вопросу может быть принято только путем референдума (например, общегосударственный референдум при пересмотре конституции Швейцарии, местный референдум при объединении или разделении общин в Венгрии). Факультативный референдум означает, что решение по предлагаемому вопросу может быть принято путем референдума, а может быть принято и иным путем;

3) конституционный и обыкновенный референдум. В первом случае на референдум выносится проект конституции (например, во Франции в 1958 г.) или поправка к конституции. Обыкновенным считается референдум по иным вопросам, не имеющим конституционного значения (например, в Швейцарии по вопросу о вступлении в ООН);

4) допарламентский, послепарламентский, внепарламентский.

Первый проводится до принятия закона парламентом, желающим выяснить мнение населения по данному вопросу путем голосования избирателей. Второй - после того, как закон принят парламентом и вынесен им на утверждение путем референдума. Третий - когда законы принимаются на референдуме при отсутствии или в обход парламента, поскольку президент не уверен в его поддержке (так делалось во Франции при президенте де Голле);

5) утверждающий референдум (путем референдума избиратели утверждают решение парламента) и отменяющий (например, в Италии после соответствующего сбора подписей избирателей, требуемых законом, неоднократно проводились референдумы об отмене принятых ранее законов парламента);

6) решающий (императивный) и консультативный референдум (в последнем случае путем голосования выявляется мнение избирателей, которое парламент учитывает, а может и не учесть, например, при принятии закона).

Императивный референдум – референдум, результат которого является обязательным, окончательным, приобретает силу закона и может быть изменен, как правило, только новым референдумом.

Есть и иные классификации: конституционный, законодательный, международно-правовой референдум (обычно по вопросам границ, участия в международных организациях), административный референдум (по вопросам устройства территории государства, о системе его органов и т.д.). Эти классификации часто переплетаются: один и тот же референдум может быть общегосударственным, обыкновенным, послепарламентским, отменяющим, решающим и т.д.

***Организация проведения референдума.***

Для проведения референдума конституционное законодательство зарубежных стран устанавливает определенные условия.

*Инициатива* референдума может исходить только от некоторых высших органов государства, определенного числа депутатов парламента, установленного законом числа граждан и т.д.

Так, во Франции инициатива референдума, как сложилось в результате толкования конституции и практики, принадлежит президенту: он объявляет референдум по своей инициативе и формулирует выносимые на референдум вопросы.

В Италии для проведения референдума необходима инициатива 500 тыс. подписей избирателей или 5 областных советов, в Венгрии с такой инициативой могут выступить 50 депутатов парламента.

Эта инициатива, однако, не означает, что референдум будет обязательно проведен. Во многих странах установлен порядок проверки соблюдения всех необходимых процедур при инициативе референдума, включая иногда проверку со стороны верховных или конституционных судов. Если необходимые условия соблюдены, в одних странах окончательное решение принимает парламент, в других – президент. Однако нередко парламент или президент обязаны назначить референдум, они выбирают и устанавливают лишь определенную дату референдума.

Местные референдумы проводятся обычно по инициативе местных представительных органов или группы избирателей.

Вопрос, выносимый на референдум, или совокупность предлагаемых вариантов называется ***формулой референдума***.

Существует несколько вариантов определения формулы референдума:

1) На референдум выносится вопрос (реже – несколько вопросов), предполагающий положительный («да») или отрицательный («нет») ответ избирателя.

2) Голосующему предлагается выбор из нескольких возможных решений – «народный выбор» (такой способ практикуется, в частности, в Швейцарии). В этом случае избиратель может выбрать одно из предлагаемых решений. В некоторых странах допускается дать положительный ответ на несколько вариантов, решение же будет определяться большинством голосов: им считается вариант, набравший наибольшее число положительных ответов. Все остальные варианты, даже если они соберут значительное число голосов, считаются отвергнутыми.

Законодательство устанавливает пределы допустимого использования института референдума.

На голосование избирателей не могут выноситься вопросы чрезвычайного или безотлагательного характера, требующие специальных знаний, а также такие, ответ на которые известен заранее (например, о снижении налогов, повышении заработной платы и т.д.). Не могут выноситься на референдум вопросы бюджета, амнистии, кадровые вопросы, вопросы о мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения.

Референдум не может проводиться в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения, не может проводиться дважды по одному и тому же вопросу или может быть проведен второй раз по этому вопросу только через определенный промежуток времени (например, в Испании через 3 года).

✍ *Привести примеры ограничений (требований), предъявляемых к вопросам, выносимым на референдум, в конституциях зарубежных стран.*

Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован четко, понятно и однозначно. В конституционной практике встречались случаи, когда умело и хитро сформулированные вопросы вели к однозначному ответу на них. Например, во времена пакистанского правителя Зия-уль-Хака проводился референдум с вопросом, который звучал примерно так: «Являетесь ли вы правоверным мусульманином и поддерживаете ли вы политику правления Зия-уль-Хака?» Поскольку в Пакистане 95-98% жителей являются мусульманами, то на вторую часть вопроса они автоматически дали положительный ответ[[3]](#footnote-3).

*Организация референдума* аналогична организации выборов (списки избирателей, избирательные комиссии или комиссии по референдуму, регулирование пропаганды и агитации по вопросам референдума, подведение итогов и т.д.), но в данном случае избиратель голосует не за какую-либо кандидатуру или список кандидатов, а за предложение, содержащее проект решения какого-либо вопроса. Как и на выборах, бесплатно предоставляется эфирное время и место в периодических изданиях политическим группировкам, выступающим за или против предлагаемого решения (время и место в изданиях предоставляется всем поровну или, как в Испании, пропорционально численности парламентских фракций).

Голосование осуществляется только с помощью официальных бюллетеней, изготовленных уполномоченными на то государственными органами (на выборах могут использоваться, как отмечалось, и неофициальные бюллетени). Прибегают также к избирательным машинам, специальным ЭВМ. Если по закону голосование на выборах является обязательным, то оно обязательно и для референдума. Санкции аналогичны.

***Определение итогов референдума***. Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым, если большинство из них (50% плюс один голос) положительно ответили на предлагаемый вопрос. Иногда, однако, для принятия решения необходимо 2/3 или даже 3/4 голосов с положительными ответами. В некоторых случаях для того, чтобы решение считалось принятым, устанавливается не процент явки избирателей, а процент позитивных ответов (например, в Великобритании на референдуме по вопросу предоставления автономии Шотландии в Уэльсу требовалось получить 40% утвердительных ответов избирателей в этих частях государства, что не удалось ни в Шотландии, ни в Уэльсе).

***Юридическая сила актов, принятых путем референдума.***

Правовые последствия могут наступить после любого вида референдума, но обязательные правовые последствия связаны только с референдумом имеющим решающий (императивный) характер, поскольку всякий консультативный референдум, независимо, например, от того, будет он департаментским или послепарламентским, представляет собой лишь выяснение мнения избирателей. Конечно, парламент, иные органы государства на практике учитывают волю избирателей, выраженную путем консультативного референдума, они не должны игнорировать общественное мнение, да еще выраженное таким образом, хотя юридически они не обязаны это делать.

*Обязательную силу* для всех органов государства, должностных лиц, учреждений, граждан и их объединений имеют акты решающего (императивного) референдума. При этом *юридическая сила* таких актов, как представляется, выше силы закона, принятого парламентом. Референдумом можно изменить закон парламента и отменить его, как это показывает практика отменяющих референдумов в Италии. Однако это правило не является безусловным, поскольку во многих странах в конституцию, принятую путем референдума, парламент может вносить изменения своим законом, чаще всего принятым квалифицированным большинством.

Результаты референдума оформляются как итог подсчета голосов и определение результата. Нередко никаких иных актов о собственно референдуме не принимается: на основе его результатов издаются необходимые законы и акты исполнительной власти, вносятся определенные положения в конституцию или учитываются его итоги при подготовке проекта. Иногда результаты референдума оформляются как закон парламента, принятый от его собственного имени, но с упоминанием о референдуме (особенно это относится к допарламентскому референдуму)

В отдельных случаях парламент издает закон, который не исходит собственно от парламента, а имеет своим прямым источником волю избирателей. В этом случае обычно указывается, что закон принят путем референдума.

✍ *Привести примеры регламентирования института референдума в конституциях зарубежных стран.*

**Задания на семинар:**

1. Изучить теоретическую часть темы.

2. Подготовить примеры по каждому вопросу.

3. Предлагаемые темы докладов (по желанию):

*Участие политических партий в выборах.*

*«Заградительный пункт» в избирательном законодательстве.*

*Цензовое избирательное право: современная практика в зарубежных странах.*

*Причины абсентеизма в зарубежных странах.*

*Праймериз и его роль в избирательном процессе.*

1. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1997. – С. 193. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1997. – С. 228. [↑](#footnote-ref-2)
3. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М.Ф. Чудаков. – Минск: Новое знание, 2001. – С. 324. [↑](#footnote-ref-3)