**2 Учебно-методическая документация**

2.1 Краткий конспект лекций

**Тема 1. Теории и модели современной демократии**

**Вопросы:**

1. Демократия как форма государственного устройства.
2. Исторические формы демократии. Современные теории демократии.
3. Понятие формы и института демократии. Классификация форм и институтов демократии.

Функционирование демократической системы обеспечивается разделением властей не только по горизонтали (на три ветви власти), но и по вертикали, что предполагает децентрализацию публичной власти и ее определенную территориальную организацию. Современная демократия в конечном итоге «опирается на множество разнообразных сообществ, которые функционируют как самоуправляющиеся коллективы и полагаются на поддержку и помощь действующих одновременно и частично совпадающих механизмов правления».

Практически ни одной страной современного мира невозможно управлять только из центра. Как отмечал французский ученый Ал. де Токвиль, анализируя особенности американской демократии, «центральная власть, какой бы просвещенной и искушенной она ни представлялась, не в состоянии одна охватить все частности жизни великого народа. Она не может это сделать потому, что подобная задача превосходит все пределы человеческих возможнос- тей. Когда такая власть стремится лишь своими силами создать и привести в действие бесчисленное множество различных общественных механизмов, она должна либо довольствоваться весьма неполными результатами, либо ее усилия будут просто тщетны». Централизация придает внешнюю упорядоченность делам общества и обеспечивает возможность достигнуть определенного единообразия проявлений человеческой активности. Когда же «возникает необходимость привести в движение глубинные силы общества или же резко ускорить его развитие, централизованная власть незамедлительно теряет свою силу». В случае объединения индивидуальных сил с общественными, как это происходит в рамках локальных коллективов, порой удается добиться того, чего «самая сконцентрированная и самая деятельная власть была бы не в состоянии сделать».

В современном государстве различают две основные формы территориальной организации публичной власти: унитарную и федеративную. Унитарными обычно являются относительно небольшие государства, состоящие не из государственных образований, обладающих определенной политической самостоятельностью, а из административно-территориальных единиц, правовой статус которых определяется центральной властью.

Унитарное государство в настоящее время является наиболее распространенной формой государственного устройства. В унитарном государстве имеется лишь одна — общенациональная — конституция, нормы которой применяются на территории всей страны без каких-либо ограничений, а также существует только общенациональное гражданство, и никакие административно-территориальные единицы не могут иметь собственного гражданства. Для унитарного государства характерна единая система высших государственных органов (глава государства, парламент, правительство). Юрисдикция этих органов распространяется на всю территорию страны, которая подразделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью. В этих единицах (департамент, область, округ, район, город и др.) обычно образуются свои представительные и исполнительные органы, которые функционируют в соответствии с общенациональным законодательством и обязаны применять законодательные и иные нормативные акты, принимаемые центральными органами государственной власти.

Неотъемлемым атрибутом демократической государственности является местное самоуправление (местное управление). Местные власти в демократи- ческом государстве обладают собственной легитимностью и самостоятельностью. Легитимность местных органов определяется тем, что они формируются непосредственно населением или при его участии и отражают локальные интересы и специфику. Самостоятельность же местных властей заключается в наличии у них собственных финансовых (налога, взимаемые в пользу местных сообществ, займы, иные денежные поступления), материальных (муниципальная собственность) и людских (штат служащих) ресурсов, а также юридических полномочий (например, возможность, действуя в качестве юридического лица, выступать в суде истцом или ответчиком, заключать договоры, приобретать и отчуждать собственность).

Местное самоуправление является необходимым демократическим противовесом центральной власти, способствующим своей легитимной деятельностью ограничению возможного произвола с ее стороны. Подобная роль местного самоуправления в демократическом государстве чрезвычайно важна с учетом усложнения общественной жизни, расширения функций современного государства, некоторого увеличения удельного веса политико-административных структур в механизмах общественной регуляции, что чревато «сверхконцентрацией публично-властных прерогатив на самом пике государственной пирамиды...»124.

Как свидетельствует зарубежный опыт, передача определенных властных полномочий местным органам позволяет избежать излишней концентрации власти на центральном уровне, перегрузки центрального правительства сугубо местными делами. Кроме того, местное самоуправление предоставляет населению дополнительные возможности участия в политическом процессе. Благодаря ему механизм управления современным государством приобретает как бы более «человеческое» лицо, и это способствует преодолению отчуждения личности от государства, сближению последнего с гражданским обществом. Местные органы в большей степени приближены к населению, чем центральные. Их деятельность непосредственно затрагивает многие насущные проблемы населения и зачастую представляется ему более понятной, чем деятельность центральных властей. Интервал между принимаемыми решениями и их исполнением на местном уровне короче, чем на национальном, и результаты зачастую более ощутимы для местных жителей. Муниципальные выборы, как правило, проводятся чаще общенациональных, что дает населению дополнительную возможность воспользоваться своими политическими правами и выразить отношение к тем или иным проблемам. Здесь, правда, возможна некоторая «перегрузка» избирателя, которая способна породить у него апатию к слишком частым выборам.

Местное самоуправление дает возможность интегрировать в процесс управления локальные элиты, вводит деятельность последних в конструктивное, конституционное русло, приобщая их к реализации общенационального политического курса на местах. Партийный состав местных советов может значительно отличаться от состава парламента и правительства, и это дает своеобразную компенсацию тем партиям, социальным и этническим группам, которые не представлены на центральном уровне, расширяя общий спектр политических сил в стране.

Местное самоуправление является важным средством приобщения населения к современным демократическим ценностям. Оно воспитывает чувство ответственности и гражданственности и призвано играть для демократии, независимости «ту же роль, что и начальные школы для науки»125. Как отмечает В. Остром, от знаний и умений, приобретаемых людьми в малых политических сообществах, во многом зависит их способность функционировать в рамках больших сообществ. Поэтому «хорошей основой для понимания противоречивого характера политических взаимоотношений, а также овладения искусством урегулировать свои отношения с другими людьми в конфликтной ситуации может стать опыт участия в управлении на местном уровне».

Обладая относительной самостоятельностью, местные власти зачастую имеют больше возможностей для экспериментов и нововведений, чем центральное правительство. Местные органы, функционируя в разной среде и в неодинаковых обстоятельствах, ведут поиск своих собственных путей решения тех или иных проблем. Центральные власти проводят эксперименты, как правило, в общенациональном масштабе, и издержки возможных неудач могут быть достаточно велики. В рамках же местных сообществ масштаб экспериментов значительно меньше, и издержки соответственно тоже меньше. Одни нововведения местных властей могут оказаться неудачными либо применимыми лишь на ограниченной территории, другие же могут быть более успешными и использоваться как в определенных территориальных единицах, так и в общенациональном масштабе.

В контексте вышесказанного заслуживает внимания проводящийся в ряде скандинавских демократий эксперимент по созданию так называемых свободных коммун. Начало данному эксперименту было положено в Швеции в 1984 году, затем он был продолжен в Дании (1985 г.) и в Норвегии (1986 г.). Статус свободной коммуны обычно предоставляется местным сообществам с одобрения парламента сроком на шесть лет. Местные власти, таким образом, получают право в интересах своих сообществ «отклоняться от организационных, процедурных и политических стандартов, устанавливаемых центральным правительством, и вести поиск альтернативных путей оказания услуг населению»127. Указанный эксперимент также предполагает более гибкое использование муниципалитетами правительственных дотаций, ослабление контроля центральных властей над местными органами и расширение их сотрудничества. В то же время свободные коммуны обязаны выполнять ряд основополагающих требований и гарантий, закрепляемых в законе.

В случае успеха тех или иных инициатив свободных коммун их опыт может быть распространен на другие местные сообщества путем внесения соответствующих изменений в общенациональные законы. Так, например, в Швеции закон устанавливал для всех школьников обязательную пятидневную учебную неделю. Власти одной из сельских коммун, однако, обнаружили, что дорога до школы отнимает у учеников слишком много времени, вследствие чего они переутомляются. Данная коммуна добилась прав свободной коммуны и ввела у себя четырехдневную учебную неделю, увеличив при этом продолжительность занятий. Проведенный эксперимент был признан успешным, и теперь уже всем коммунам страны предоставлено право выбора между четырех- и пятидневной учебной неделей.

Правда, даже в демократических государствах у местного самоуправления есть не только сторонники, но и противники. Последние, в частности, отмечают, что предоставление услуг населению местными органами ведет к усилению общего регионального и социального неравенства. Стандарты местных услуг (особенно социальных и общеобразовательных) в отдельных территориальных единицах могут значительно отличаться в зависимости от финансовых возможностей местных властей и тех приоритетов, которые они устанавливают. Подчеркивается также, что многие территориальные единицы слишком малы и их органы фактически не способны оказывать услуга населению надлежащим образом, не имея для этого ни адекватной финансовой базы, ни квалифицированного персонала. Из подобных соображений порой делается вывод, что в условиях развитой системы современных коммуникаций центральные власти вполне могут самостоятельно решать многие местные проблемы. Отдельные минусы, однако, вряд ли могут перевесить все те плюсы, которые дает местное самоуправление для развития демократии и вовлечения масс в политический процесс.

Современная политическая наука зачастую рассматривает местное самоуправление сквозь призму таких понятий, как децентрализация и деконцент- рация, что позволяет уйти от некоторого юридического идеализма, связанно- го с понятием «самоуправление», перевести теоретическую мысль в практическую плоскость. В самом общем виде различие между двумя вышеуказанными понятиями заключается в том, что деконцентрация представляет собой передачу полномочий назначаемым из центра чиновникам, а также дробление властей одного уровня, в то время как децентрализация — это передача центром отдельных властных полномочий местным органам.

Наиболее детально данные понятия разработаны во французской литературе. Так, известный специалист по вопросам управления Ж. Ведель под декон- центрацией понимает «организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб»128. Децентрализация же заключается в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и зачастую избираются непосредственно населением.

Обоснование необходимости децентрализации французскими администра- тивистами носит двоякий характер. Во-первых, «децентрализация, передавая непосредственно в руки заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера», причем «демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном». Во-вторых, «децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление»129. Для эффективной децентрализации обычно необходимо наделение местных сообществ (во французском праве — территориальных коллективов) четко определенной компетенцией и адекватными средствами решения вопросов, входящих в данную компетенцию, предоставление им возможности формировать свои органы управления, ограничение контроля за деятельностью местных органов со стороны центральных властей. Деконцентрация и децентрализация имеют ряд общих признаков, являясь двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места. В то же время между ними есть и существенные различия. Деконцентрация — «это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти и ее представителей»130. Деконцентрация является только способом организации властвования внутри государства. В ее рам- ках все действующие лица подчинены одному и тому же лицу — государству. Реформы по деконцентрации имеют обычно «управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются»131. При децентрализации же происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу иного юридического лица, коим является местный управленческий коллектив.

Как свидетельствует опыт зарубежных стран, демократизм политической системы отнюдь не обязательно прямо пропорционален децентрализации власти (хотя взаимосвязь демократии и децентрализации не вызывает сомнений). В современном государстве децентрализация властных полномочий зачастую определяется «не столько теми или иными демократическими принципами, сколько соображениями административного характера»132. Вполне возможна ситуация, когда отдельные принципы демократии (конституционализм, равенство, участие и т. п.) будут лучше обеспечены в рамках централизованного государства. Местные ценности могут не совпадать с общедемократическими, тем более что «требования большей автономии на местах порой диктуются совсем не демократическими импульсами»133. Не случайно в странах «третьего мира», а также на постсоветском пространстве основополагающие демократические принципы порой наиболее вопиющим образом нарушаются именно на местах.

Чрезмерная децентрализация и абсолютная самостоятельность мест отнюдь не являются благом. Ведь «полностью автономное местное управление препятствует согласованности общенациональных усилий, создает возможность для всякого рода злоупотреблений, ведет к дроблению администрации, что отрицательно сказывается на ее эффективности»134. Весьма поучителен приведенный французским административистом Р. Драю исторический факт: в 1845 году из всех стран Европы именно Англия, весьма децентрализованное в то время государство, в наибольшей степени ощутила последствия эпидемии холеры, так как не смогла организовать борьбу с этим бедствием в общенациональном масштабе141.

В отличие от унитарного государства, включающего в свой состав административно-территориальные единицы, федерация состоит из политико-терри- ториальных единиц, которые обладают определенной юридической и политической самостоятельностью.

Эти единицы могут иметь разные наименования: штаты (США, Индия, Бразилия, Нигерия, Мексика, Австралия, Венесуэла, Малайзия), земли (Германия, Австрия), провинции (Канада, Аргентина, Пакистан), кантоны (Швейцария), эмираты (ОАЭ). Федеративная форма государственного устройства более сложна и многолика, чем унитарная. Федерацию обычно составляют государственные образования с собственным административно-территориальным устройством, собственной организацией власти и компетенцией. Чаще всего федерации создаются по территориальному принципу (США, ФРГ, Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, ОАЭ и др.). Цель такой федерации заключается в рациональной организации публичной власти путем ее децентрализации с учетом исторических, экономических, географических факторов.

По национально-территориальному принципу строились федерации социалистических государств (СФРЮ, ЧССР). Субъекты федерации в этих странах образовывались на территориях компактного проживания тех или иных этнических групп. В настоящее время по такому принципу строятся Бельгия, хор- ватско-боснийская (мусульманская) федерация в составе Боснии и Герцеговины. Возможно и сочетание территориального и национально-территориального принципов, как, например, в Канаде, Индии, Пакистане. В состав канадской федерации, например, входят 9 англоязычных провинций, франкоязычный Квебек и территория Нунавут (населенная преимущественно эскимосами).

Субъекты современной федерации не являются государствами в собственном смысле слова, так как они не обладают действительным суверенитетом, т. е. верховенством на своей территории, независимостью в области как внутренних, так и внешних отношений. Правда, конституционное право отдельных стран (Мексика, Швейцария) может закреплять за субъектами федерации ту или иную степень суверенитета. На практике, однако, данный суверенитет носит в значительной степени формальный и ограниченный характер. Сфера действия федерального права распространяется на всю территорию федерации, и ее субъекты не могут препятствовать его применению. Кроме того, у субъектов федерации отсутствуют собственные вооруженные силы и валюта. Субъекты практически всех современных федераций не обладают правом се- цессии (выхода).

В современных федерациях могут действовать как общефедеральные конституция и законы, так и конституции и законы субъектов федерации (США, ФРГ, Канада, Австрия, Мексика, Бразилия). При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и законов. Нет своих конституций у субъектов федерации в Индии (за исключением штата Джамму и Кашмир), Пакистане, Малайзии, Нигерии, Канаде, Венесуэле. Наряду с федеральным граж- данством в большинстве федераций существует и гражданство субъектов федерации, т. е. имеют место два уровня гражданства одного государства. Нет собственного гражданства у субъектов федерации в Канаде, Индии, Пакистане, Малайзии, Венесуэле.

Для федеративных государств характерна двухпалатная структура парламента (за исключением Танзании, Коморских островов). Нижняя палата рассматривается как орган общенационального представительства, в то время как верхняя палата обычно формируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать их интересы. В одних странах соблюдается равное представительство субъектов федерации в верхней палате (США — по 2, Бразилия — по 3, Мексика — по 4, Австралия — по 6). В других субъекты федерации представлены в верхней палате в зависимости от численности населения (от 1 до 34 в Индии, от 4 до 24 в Канаде).

В федеративных государствах функционируют две системы высших государственных органов — федерации и ее субъектов, что делает необходимым размежевание компетенции между ними. При этом система высших органов власти субъектов федерации зачастую строится по образцу системы высших органов власти соответствующей федерации.

Законодательные органы субъектов федерации могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. В ряде стран (Австрия, Швейцария, Бразилия, Мексика, Венесуэла) однопалатными являются легислатуры всех субъектов федерации. В Канаде и ФРГ двухпалатными являются законодательные органы лишь одного субъекта федерации: соответственно франкоязычной провинции Квебек и земли Бавария. В США, наоборот, однопалатная легислатура существует только в штате Небраска. Аналогичным образом и в Австралии законодательные собрания всех штатов, кроме Квинсленда, имеют двухпалатную структуру. В Индии же двухпалатные легислатуры функционируют в 6 штатах из 28.

Органы исполнительной власти субъектов федерации обычно образуются согласно стандартам, присущим форме правления соответствующего государства. Так, в США система органов власти субъектов федерации строится в соответствии с президентской формой правления. Высшим должностным лицом штата здесь является губернатор, избираемый в подавляющем большинстве штатов прямыми выборами на срок от двух до четырех лет. Отношения губернатора с законодательным собранием штата в принципе такие же, как и отношения президента с конгрессом США. Во многом аналогичным образом строится система высших органов власти штатов в Бразилии, Мексике, Венесуэле, где непосредственно населением избираются не только члены легислатур субъектов федерации, но и губернаторы и где правительство в своей деятельности не зависит от доверия со стороны легислатуры.

В субъектах федераций с парламентарными формами правления (Австралия, Канада, Индия и др.) правительство формируется партией (блоком партий), победившей на выборах в законодательное собрание, перед которым оно несет ответственность. Из рядов такой партии (блока партий) выдвигается кандидатура премьер-министра (главного министра), руководящего деятельностью местного правительства. Кроме того, в ряде парламентарных стран имеется должностное лицо, выполняющее на уровне субъекта федерации функции «главы государства» (например, губернатор в штатах Индии, лейтенант- губернатор в провинциях Канады, наследственные султаны в девяти штатах Малайзии и губернаторы — в четырех). В землях Австрии и ФРГ аналогичное главе государства должностное лицо отсутствует, и соответствующие функции чаще всего возлагаются на главу правительства данного субъекта федерации.

В кантонах и полукантонах Швейцарии прямыми выборами избираются как местный парламент, так и не зависящий от парламента правительственный орган. В малых кантонах и полукантонах функционирует ежегодно созываемый сход местных жителей (ландсгемайнде), на котором в торжественной обстановке решаются многие важные вопросы местной жизни, включая выборы правительства соответствующего субъекта федерации и его главы.

Важнейшим элементом механизма публичной власти, вертикального разделения властей в федеративном государстве является местное самоуправление. Оно, с одной стороны, в определенной степени зависимо от властей субъектов федерации и общенациональных властей, а с другой — имеет свои особенности в качестве децентрализованного и организационно обособленного элемента политической системы (значительная вовлеченность населения в решение вопросов местного значения, относительно частое использование форм непосредственной демократии, меньшая, чем на уровне центра и субъектов федерации, степень разделения властей и т. п.).

В странах с федеративным государственным устройством местное самоуправление может регламентироваться на федеральном уровне достаточно подробно (Австрия, Бразилия, Мексика), а может — и весьма лаконично (Германия). Ряд стран англосаксонского права оставляют правовую регламентацию местного самоуправления исключительно на усмотрение субъектов федерации (Австралия, Канада, США). Представляется, что совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного самоуправления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической культурой и сложившимся в обществе консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление. Иначе последнее может быть отдано на откуп региональным элитам (зачастую куда менее демократичным и гораздо более эгоистичным, чем центральные власти), стремящимся интегрировать местные органы в свой властный механизм, заставить их функционировать по правилам, не всегда совместимым с канонами демократии.

В данном отношении показателен опыт индийской федерации, в субъектах которой местные выборы проводились крайне нерегулярно, поскольку вопросы, связанные с местным самоуправлением, здесь были переданы в ведение штатов. В середине 80-х годов XX века здесь не функционировало большинство муниципальных советов, управление которыми было передано государственным чиновникам. В крупнейшем же индийском штате Уттар-Прадеш муниципальные выборы вообще не проводились с середины 1970-х годов до начала 1989 года. С середины 1960-х годов выборы в органы сельского самоуправления (панчаяты) во многих штатах Индии проводились с интервалом в 10-15, а иногда и 20 лет135.

В 1989 году федеральное правительство попыталось добиться принятия конституционных поправок, устанавливавших единые принципы организации и деятельности местного самоуправления в индийских штатах. Данные поправки были, однако, отклонены верхней палатой национального парламента, в которой правящая партия не располагала большинством. Представленные в палате субъекты федерации расценили эту попытку как покушение на права штатов со стороны центра. Несмотря на сопротивление отдельных региональных элит, в 1992 году все-таки удалось принять 73-ю и 74-ю поправки к Конституции, придавшие полноценный конституционный статус соответственно панчаятам и муниципалитетам. Главным из закрепленных указанными поправками принципов является регулярное проведение прямых выборов в местные представительные органы по территориальным округам (каждые пять лет). В случае же досрочного роспуска местного представительного органа новые выборы должны состояться в течение шести месяцев с момента роспуска.

Местное самоуправление в демократическом федеративном государстве не только регулируется и контролируется вышестоящими властями, но и сотрудничает с ними, участвует в различных совместных программах, будучи значимым элементом внутрифедеративных отношений. В американской литературе, например, проводится мысль о том, что, хотя местное самоуправление и не имеет общенационального конституционного статуса и регулируется исключительно штатами, оно играло и играет важную роль в функционировании «кооперативного федерализма», являясь де-факто самостоятельным субъектом межправительственного сотрудничества внутри федерации. По мнению Р.К. Мартина, американский федерализм начиная с 30-х годов XX века из «двустороннего» постепенно превратился в «трехсторонний», ха- растеризующийся партнерскими отношениями между федеральным центром, штатами и муниципальным управлением, расширением прямых контактов федеральных и местных властей136. В США, как и в большинстве иных демократических государств, местное самоуправление как группа давления в настоящее время хорошо организовано в национальном масштабе. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и т. п., имеющие свои представительства в Вашингтоне. Кроме того, местное самоуправление оказывает влияние на федеративные отношения через партийный механизм, а также через лиц, представляющих интересы местных органов во властных структурах на федеральном уровне и в легислатурах штатов. Сотрудничество между федеральными властями и местным самоуправлением в США обычно более активно развивалось в период пребывания на посту президента представителей демократической партии. Последние традиционно стремились к укреплению своей электоральной базы посредством расширения государственного вмешательства в социальную сферу, реализации различных федеральных программ городского развития (достаточно вспомнить крупные социальные инициативы президентских администраций 60-х годов XX века, получившие названия «Великое общество» и «Война с бедностью»). Президенты-республиканцы, как правило, наоборот, пытались в большей степени опереться на чисто рыночные механизмы экономического и социального регулирования, сократить федеральное финансирование социальных программ (включая программы городского развития). В данном отношении показателен курс администрации Р. Рейгана на «новый федерализм», в рамках которого была существенно сокращена финансовая поддержка штатов и местных органов при общем увеличении объемов помощи частному сектору.

Весьма тесное сотрудничество федерации, ее субъектов и местного самоуправления характерно для германского «кооперативного» федерализма. Этому, в частности, способствуют: интеграционная деятельность общенациональных политических партий, функционирующих на различных уровнях административно-территориального деления; относительно компактные размеры территории и достаточно высокая плотность населения; развитая система коммуникаций; провозглашение на конституционном уровне социального государства, предполагающего совместную деятельность различных властей в целях выравнивания уровня жизни и финансовых возможностей отдельных территорий.

Местные власти играют важную роль в реализации на местах политики правительства соответствующего субъекта федерации. Подобные отношения в демократическом государстве строятся не только как отношения подчинения, но и как отношения сотрудничества, в рамках которых местные органы обладают собственным политическим потенциалом. Власти субъектов федерации не могут не учитывать политических настроений в местных сообществах, поскольку от поддержки на местах во многом зависят результаты выборов в различные властные структуры субъектов федерации. Кроме того, будучи хорошо знакомыми с положением дел в соответствующих территориальных единицах, органы местного самоуправления зачастую способны более эффективно, чем правительства субъектов федерации, решать отдельные локальные проблемы, реагировать на непредвиденные ситуации. В качестве многоцелевых органов местные советы обеспечивают горизонтальную интеграцию и координацию различных служб субъектов федерации, функционирующих на низовом уровне, трансформируя их деятельность в единый курс и обеспечивая тем самым комплексный подход к решению проблем.

Политическая практика свидетельствует о том, что местное самоуправление (в сотрудничестве с федеральными властями) служит определенной преградой центробежным тенденциям в политической системе современного федеративного государства. Не случайно, например, в США местные сообщества, по свидетельству американских политологов, зачастую успешно используют общефедеральное право для защиты своих инициатив от посягательства со стороны властей штатов137. Федеральные власти, выступая в роли защитника и гаранта прав местного самоуправления, несколько ограничивают возможный произвол в данной области со стороны субъектов федерации. Это может находить выражение как в общефедеральном законодательстве, гарантирующем соблюдение на местах определенных демократических процедур, так и в различных программах по поддержке местных властей.

Неоднозначность феномена демократии определяется не только расхождениями в понимании ее природы, но также длительной эволюцией ее исторических форм.

Самой же первой исторической формой демократии, по мнению антропологов и этнографов, была родовая. По их наблюдениям, в рамках родового первобытнообщинного строя все взрослые мужчины и женщины обладали правом голоса, в т.ч. в Совете рода, который выбирал руководителей рода, принимал решения об объявлении войны и о принятии в род посторонних. В то же время в рамках составленного из отдельных родов племени все решения принимал совет из старейшин и военных вождей, т.е. имело место аристократическое правление.

Таким образом, основными признаками родовой демократии являлись следующие:

1) Она существовала в замкнутых родовых коллективах и не распространялась на племенной уровень;

2) Отсутствовали разделение управленческого и исполнительского труда, не было специализированного аппарата управления и принуждения;

3) Власть вождей и старейшин опиралась не на институты принуждения, а на традиции и моральный авторитет.

Очевидно, что подобная форма демократии была несовершенной и могла существовать лишь в неразвитом обществе. С развитием же производства и общественного разделения труда, с возникновением частной собственности и социального неравенства первобытная демократия естественно уступила место авторитарным формам правления (монархии, аристократии, олигархии или тирании).

Следующей исторической формой демократии была т.н. рабовладельческая афинская. Начало ей положили знаменитые реформы архонта (верховного правителя) Солона, которые он осуществил в 6 в. до н э., перераспределив земельные владения от аристократии в пользу широких слоев свободных граждан и закрепив их право собственности законом. Как полагает известный российский востоковед Л.С. Васильев, именно в результате реформ Солона возник общественный строй, опирающийся на юридически закрепленную частную собственность (чего не было нигде больше в Древнем мире), и создались условия для дальнейшего развития свобод и начал демократии в Европе и на Западе в последующее время. В числе особенностей афинской демократии можно назвать следующие:

1) Высшая власть в полисе Афины принадлежала народному собранию (экклезии), контролирующей деятельность исполнительной власти полиса (т.е. совета царей);

2) Правовое равенство свободных граждан (на рабов и мигрантов - неафинян (метеков) не распространялось);

3) Максимальное снижение имущественных цензов для участвующих в народном собрании и поощрение малоимущих к исполнению их гражданских прав;

4) Могла существовать только в условиях рабовладения и рабского труда, освобождающего свободных граждан для участия в политике;

5) Могла действовать только в масштабах отдельного города (полиса), т.к. деятельность народного собрания в масштабах среднего или крупного государства невозможна;

6) С утратой авторитетных руководителей, с ростом социального неравенства и с усилением влияния черни афинская демократия превращалась в деспотию большинства, а народное собрание - в место сведения счетов: происходили расправы бедных над богатыми, преследование инакомыслящих (вспомним расправу над великим философом Сократом), казни полководцев за военные поражения.

Следующая историческая форма демократии - демократия т.н. классического либерализма, которая утвердилась в Новое время в результате религиозной Реформации, свержения абсолютистско-монархических форм правления в результате буржуазных революций 16 - 18 в.в. (нидерландской, английской, французской). Торжество либеральной демократии связано с утверждением принципов гражданского общества, конституционных форм правления, идей народного суверенитета и неотъемлемых прав граждан.

Родиной классического либерализма по праву считается Англия, где задолго до революции 1640 г. произошло ограничение ранее абсолютных прав монарха через подписание им Великой Хартии вольностей (1215 г.), существовал парламент, автономное местное управление и т.д.

Окончательно же конституционно-либеральная модель в истории Англии после т.н. Славной революции 1688 г., и была официально закреплена в Революционном уложении 1689 г.

Основные принципы демократии классического либерализма таковы: отделение индивида от общества и государства, разграничение государства и гражданского общества, уважение прав меньшинства, правление на основе законов и минимальное вмешательство государства в экономику и т.д. Практически все вышеперечисленное входит в число характеристик современного либерализма как политической идеологии.

На основе этих принципов формируется современная модель т.н. либеральной демократии, основными характеристиками которой являются:

1) Индивидуализм, признание личности первичным и главным источником власти, приоритет прав индивида перед законами государства;

2) Формальный характер: свобода понимается не как активное участие граждан в политике, а как отсутствие принуждения и ограничений в индивидуальной деятельности;

3) Парламентаризм, преобладание представительных форм в политике (т.е. парламент выступает как высший выразитель воли всего народа);

4) Ограничение сферы деятельности государства охраной общественного порядка, безопасности и прав граждан, как следствие - его невмешательство в частную сферу и в экономику;

5) Ограничение власти большинства над меньшинством: гарантия неотъемлемых прав меньшинства и отдельной личности.

Все вышеназванное вполне естественно определяет и очевидные недостатки либеральной демократии. Во-первых, это прежде всего ее декларативный характер для бедных в условиях социального неравенства (права формально одинаковы, но у богатых возможностей больше), во-вторых - ограниченность из-за ставки на голосование как на основную форму участия граждан (участие в деятельности политических партий и движений, постоянный гражданский контроль за властью не предусматриваются); в-третьих - ее слабость из-за недооценки роли государства в деле управления обществом, а также из-за культивирования неограниченного индивидуализма, на деле ведущего к торжеству анархии и распаду общества.

Кроме того, неясно, как подобная модель демократии может быть реализована в африканских и азиатских обществах с их сильными авторитарно-коллективистскими традициями.

Поскольку классическая либеральная демократия за свои недостатки подвергается сегодня серьезной критике и ревизии, имеет смысл рассмотреть существующие на сегодня альтернативные теории демократии:

1) Коллективистская демократия (ее представителями являются Ж. - Ж. Руссо, К. Маркс, В.И. Ленин, немецкий философ права К. Шмитт - автор учения о «гомогенном обществе» и «тотальном государстве»).

Общими принципами этой теории демократии являются:

1) Народ, класс, нация или раса рассматриваются как единое целое с неделимой волей и общими интересами;

2) Народ должен осуществлять политическую власть напрямую, не отчуждая ее в пользу государства или отдельных институтов;

3) Каждый представитель народа должен непосредственно участвовать в делах управления;

4) Для реализации народовластия народ должен стать единым целым в политическом плане;

5) В отношении всех тех, кто сопротивляется реализации воли народа, применяется коллективное принуждение.

В странах Европы понимаемая таким образом демократия открывает дорогу тоталитаризму (по определению немецкого политического философа Г. Люббе, это - тоталитарная демократия).

В то же время в странах Востока такая коллективистская демократия, в основе которой лежит подчинение индивида коллективу, обществу и государству, реализуется в форме многолетних устойчивых авторитарных режимов (шахских, султанских, теократических, и т.д.).

Весьма близка по своему основному содержанию к коллективистской теории разработанная в 20-ые гг. М. Вебером концепция плебисцитарной демократии. К ее созданию Вебера привело осознание необходимости обеспечить контроль общества над узурпировавшим рычаги власти и управления бюрократическим аппаратом. На вопрос о том, можно ли решить данную проблему посредством демократизации, за счет повышения уровня участия народных масс в политике, немецкий социолог отвечал отрицательно. Во-первых, массы не способны к квалифицированному и компетентному принятию политических решений. Во-вторых, массовая политизация приведет к созданию крупных организаций (политических партий, профсоюзов), которые затем неизбежно бюрократизируются и попадут под контроль чиновников. Поэтому решить проблему контроля над бюрократией может лишь выдвижение (выбор народом) яркого харизматического лидера, получающего в свое распоряжение неограниченные властные полномочия и заставляющего чиновников служить обществу. Такая демократия, по Веберу, выходит за формально-правовые рамки: «Демократия, это когда народ выбирает лидера, которому он доверяет. После этого избранный народом лидер говорит:» А теперь замолчите и подчиняйтесь мне». Ни народ, ни партии не должны вмешиваться в то, что он делает». Однако подобная демократия означает на практике не что иное, как вождизм и авторитаризм. В то же время и в современную эпоху высказываются весьма сходные с веберовскими идеи. Можно вспомнить, например, концепцию «делегируемой демократии» аргентинского политолога Г.О. Доннела, суть которой сводится к тому, что в переживающих процесс модернизации странах «Третьего мира» народ должен передать неограниченные (правом, парламентом, партиями, и т.д.) полномочия лидеру, осуществляющему преобразования. Таким образом, и здесь речь идет лишь об авторитарном модернизационном режиме, поскольку демократия - это не только власть и воля народа, но и уважение к определенным законом процедурам и правилам.

Коллективистской и сходным с ней теориям демократии противостоит т.н. плюралистическая теория (Г. Ласки, Д. Труман, Е. Фраенкель, Р. Даль), которая рассматривает ее (демократию) как результат компромисса между различными силами в обществе.

Основные же положения плюралистической теории демократии могут быть сведены к следующему:

1) Главным субъектом политики является не весь народ в целом, а различные социальные группы, так как именно в их рамках формируется политическое сознание и именно через них происходит участие индивида в политике;

2) Сущность политики - борьба различных групп за власть; при этом ни одна из них не может завладеть ею полностью, что делает необходимыми компромиссы;

3) Демократия - не власть народного большинства, а результат баланса сил или соглашения групп по формированию власти и выработке политики;

4) Минусы плюралистической теории демократии состоят в том, что она не принимает во внимание того факта, что в современных странах Запада к заинтересованным группам (которые она считает субъектом политики) относится не более 1/3 населения, а степень влияния различных групп на власть и жизнь общества неодинакова: среди них есть более сильные и более слабые.

Учесть эти вышеназванные минусы плюралистической теории стремится т.н. репрезентативная или представительная теория демократии. Одним из наиболее известных ее представителей является известный немецкий социолог Р. Дарендорф, классик такого значительного направления в социологии, как конфликтология; последняя изучает конфликты, возникающие в современном обществе.

С точки зрения Дарендорфа, демократия - это не правление народа, так как такого в полном смысле слова никогда не было и не может быть, поскольку весь народ не может править и принимать решения.

Поэтому демократию можно определить как правительство, избираемое и смещаемое народом и проводящее от его имени определенный курс. Главным же воплощением такой представительной демократии является парламентаризм, т.е. система правления с сильным парламентом и ответственным перед ним правительством.

К этой теории близка по сути т.н. элитарная теория демократии, рассматривающая ее как борьбу за власть элитных групп, выражающих разнообразные социальные интересы. Так, в частности, понимали демократию выдающийся немецкий социолог М. Вебер и известный американский экономист и социолог Й. Шумпетер.

С точки зрения данного подхода, цель демократии - не упразднение элиты (это бессмысленно и опасно), а выдвижение в нее наиболее ответственных и компетентных деятелей, представляющих интересы общества. Но тогда получается, что демократия - это форма аристократии (т.е. правление немногих). Но в чем же тогда суть самой демократии?

Таким образом, все рассмотренные нами выше теории содержат в себе определенные недостатки и не предлагают ясного и непротиворечивого понимания демократии. Возможно, что в этом случае наиболее полное и четкое толкование демократии будет содержать подход, синтезирующий все эти теории.

В соответствии с ним, демократия - явление многогранное, и является сочетанием элементов прямого народовластия в форме голосования, референдума и участия в работе органов самоуправления (в этом отношении права коллективистская теория демократии), народного представительства (в форме выборных институтов власти), опирается на согласование и баланс интересов разнообразных социальных групп (о чем говорит плюралистическая теория) и на законодательное закрепление индивидуальных прав и свобод личности.

Все это - так называемые сущностные признаки демократии, т.е. без них ее нет. Кроме них, существуют и некоторые внешние признаки демократии (свобода слова, объединений, всеобщее избирательное право, и т.п.), справедливо указанные в эмпирической теории.

Форма демократии — это ее внешнее выражение.

Форм демократии можно назвать немало, но основные из них следующие:

1. Участие народа в управлении государственными и общественными делами (народовластие), осуществляется в двух формах — прямой и непрямой: прямая — представительная демократия непрямая — непосредственная демократия — форма народовластия, при которой власть осуществляется через выявление воли представителей народа в выборных органах (парламенты, органы местного самоуправления). — форма народовластия, при которой власть осуществляется через непосредственное выявление воли народа или определенных социальных групп (референдум, выборы).

2. Формирование и функционирование системы органов государства на основе демократических принципов законности, гласности, выборности, сменяемости, разделении компетенции, которые упреждают злоупотребление служебным положением и общественным авторитетом;

Юридическое (прежде всего конституционное) закрепление системы прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, их охрана и защита в соответствии с международными стандартами.

Виды демократии классифицируют по сферам общественной жизни:

— экономическая;

— социальная;

— политическая;

— культурно-духовная и др.

Например, о значении экономической и социальной демократии в развитии социального правового государства говорится в программном документе Социалистического Интернационала «Декларация принципов» (1989 г.).

Формы демократии наводят проявление в ее институтах (референдум, общественное мнение, комиссии Верховной Рады и др.).

Институты демократии — это легитимные и легальные элементы политической системы общества, непосредственно создающие демократический режим в государстве через воплощение в них принципов демократии.

Предпосылкой легитимности института демократии является его организационное оформление « признание общественностью; предпосылкой легальности — его юридическое оформление, узаконение.

По исходному назначению в решении задач политики, власти и управления различают институты демократии: структурные функциональные — сессии парламентов, — депутатские комиссии, — народные контролеры и т.п. — депутатские запросы, — наказы избирателей, — общественное мнение и т.п.

По юридической значимости принимаемых решений различают институты демократии: императивные консультативные • имеют окончательное общеобязательное значение для государственных органов, должностных лиц, граждан ~ референдум конституционный и законодательный; — выборы; -- наказы избирателей и др. • имеют совещательное, консультативное значение для государственных органов, должностных лиц, граждан — референдум консультативный; — всенародное обсуждение законопроектов; — митинги; — анкетирование и др.

**Тема 2. Выборы в современном мире**

**Вопросы:**

1. Понятие и значение выборов в современном мире. Источники избирательного права.
2. Конституционные принципы избирательного права.

Институт выборов является одной из форм прямой демократии, который на протяжении всей истории его существования находил свое отражение как в законодательных актах, так и в многочисленных теоретических источниках, поэтому в данной главе автором будут рассмотрены лишь наиболее существенные (по его мнению) черты реализации права граждан на участие в выборах. Как известно, в юридической литературе понятие «выборы» используется в узком и широком смысле. В первом случае речь идет о голосовании граждан, проживающих на соответствующей территории, по кандидатурам, выдвинутым в состав представительного органа или на замещение определенной должности. Во втором случае под выборами понимают «технику голосования, используемую в области публичного и частного права с целью определения, кто будет замещать определенный пост».

Традиционно свободные и честные выборы являются обязательным условием и элементом демократии в любой стране.

Выборы представляют собой процедуру, регламентируемую правилами, в соответствии с которыми люди выдвигают из своей среды представителей для выполнения каких-либо общественных функций, для управления какой-либо организацией (государством, добровольным обществом). Таким образом, через процедуру выборов граждане участвуют в управлении страной.

Посредством выборов власть передается от одних людей другим мирным путем, через волеизъявление граждан. «Демократическое общество и является таковым именно потому, что все граждане признают и соблюдают Конституцию, законы, которые и определяют правила политического поведения, в том числе и правила проведения выборов». Успешное проведение выборов на основании чего произойдет признание обществом их результатов, является одним из важнейших признаков демократичности такого общества. Выборы помогают гражданам продемонстрировать поддержку или разочарование в отношении действующего руководства. Это реальная возможность заявить свое согласие или несогласие с политикой, которая проводится в текущее время. Однако, по нашему мнению, нельзя согласиться с Михайловской Р.К., которая, рассматривая принципы проведения выборов, определяет выборы как один из «точнейших барометров общественной мысли». Если они проводятся в соответствии с демократическими принципами (честно и открыто), их результаты позволяют выявить реальную расстановку политических сил в стране, показывают как относятся избиратели к той или иной партии или лидеру. Так как в истории их проведения существует немало примеров, когда, несмотря на отсутствие явного нарушения законодательства, в странах к власти приходили лица, которых поддерживало небольшое число избирателей.

В юридической литературе до настоящего времени ведутся споры о статусе выборного лица, что находит отражение и в определении роли и значения выборов для государства. Отмечается, что представительное правление есть «юридическая фикция», в силу которой уполномоченное лицо занимает место самого уполномочевщего. Так, при выборах, все права избирателей переносятся на избираемых. Замена при этом полная и всецелая, по крайней мере, для определенного разряда дел. Этим представительство отличается от простого полномочия. Уполномоченный всегда действует во имя своих доверителей и для их интересов. Представитель же представляет собой не только избирателей и их интересы, но и общее положение, известный элемент власти. Поэтому он считается представителем не только избравших его лиц, но и целого народа. Он действует во имя общего блага, хотя бы оно не совпадало с частными интересами его избирателей. Сторонники подобной позиции выступают за свободный мандат депутата со всеми его элементами. Другие авторы рассматривают депутата как представителя именно своих избирателей, который обязан следовать в своей деятельности их наказам и по возможности реализовывать их поручения. Такое мнение в основном базируется на законодательных нормах.

Выборы выполняют и контрольную функцию. Если власть не выражает интересы избирателей, то очередные или досрочные выборы дают возможность сменить ее. Эта зависимость власти вынуждает ее менять свою политику под давлением избирателей, чтобы снова получить голоса на очередных выборах.

Таким образом, как справедливо отмечает выборы - это своеобразный политический рынок. Претенденты на занятие определенных должностей предлагают программы и обещания в обмен на властные полномочия, на право принимать решения, которым избиратели должны подчиняться.

Однако выборы эффективно выполняют свои функции только тогда, когда в стране действует избирательное право как система законов, регулирующих процедуру выборов, а также существует «гражданское общество как совокупность негосударственных образований (политические партии, общественные организации, клубы избирателей и т. д.)».

Исключительно широкий круг общественных отношений, связанных с выборами, необходимость формирования органов государственной власти, которые бы пользовались доверием своих граждан, требует регулирования этих отношений со стороны государства. Возникая на различных стадиях формирования органов государственной власти, указанные отношения однородны по своей природе и характеру. Нормы избирательного права определяют принципы избирательного права; требования, предъявляемые к избирателям и кандидатам на выборные должности; порядок формирования и деятельности органов, непосредственно осуществляющих организацию и проведение выборов; статус субъектов избирательного процесса - граждан и их объединений, политических партий; процедуру осуществления избирательной кампании и голосования; порядок определения результатов выборов; способы обжалования выявленных нарушений в ходе избирательной кампании и голосования и опротестования результатов выборов и другое. Они закрепляют материальные и правовые гарантии избирательной правосубъектности граждан, устанавливают события и действия (юридические факты), с которыми закон связывает возникновение конкретных государственно-правовых отношений и в которых избирательная правосубъектность граждан реализуется как субъективное право. Все эти нормы имеют единую объективную основу, однородны по своему характеру и природе, как и те отношения, которые ими регулируются.

*Понятие избирательного права и сущность выборов.* Выборы осу­ществляются на самых различных уровнях общества: в общественных организациях избирается их руководство, в акционерных обществах — совет директоров или иной орган, в кооперативах — правления и т.д. Многие государственные органы также избираются в центре (парламен­ты или по крайней мере их нижние палаты, президенты), на местах избираются органы местного самоуправления — советы, мэры и т.д. Большинство органов, избираемых гражданами, называются обобщенно представительными. В редчайших случаях избирается непосредственно гражданами премьер-министр: в 1996 г. такие выборы впервые состоя­лись в Израиле. Выборы — это важнейший инструмент легитимности государственной власти, они обеспечивают отбор политической элиты, являются одной из определяющих характеристик государственной жизни, государственного режима.

Выборы государственных органов и должностных лиц государства бывают: всеобщими (на всей территории государства) и региональными;

прямыми (граждане голосуют непосредственно за кандидатов), косвен­ными и многостепенными; полными и частичными (дополнительными);

очередными (в установленный срок) и внеочередными, повторными (если выборы признаны несостоявшимися) и т.д.

Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в сово­купности составляющими институт выборов — систему норм, регулиру­ющих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные государственные должности. Эти нормы устанавливают: ос­новные принципы избирательного права, требования, относящиеся к из­бирателям и кандидатам; порядок организации и деятельности органов, осуществляющих проведение выборов, создание территориальных и иных избирательных единиц, от которых избираются кандидаты; статус избирателей, избирательных объединений и избирательных коллегий; процедуры предвыборной агитации и голосования; порядок определения результатов выборов; способы обжалования и опротестования результа­тов выборов.

Ключевой категорией для выборов, а также для институтов отзыва, референдума, народной законодательной инициативы является понятие избирательного права. Термин «избирательное право» употребляется в двух значениях: объективном и субъективном. *Объективно* избиратель­ное право — это раздел конституционного права (отдельные нормы, ре­гулирующие избирательное право, относятся также к уголовному праву — наказания за преступления, связанные с выборами, и к админи­стративному праву — некоторые вопросы материального и технического обеспечения избирательных комиссий, административные наказания за проступки, связанные с выборами, и т.д.). Нормы, регулирующие избира­тельное право, содержатся в конституциях (обычно это лишь принципы избирательного права), в законах о выборах (иногда эти законы весьма пространные и потому их называют избирательными кодексами), причем в субъектах федерации, в политической автономии могут действовать свои законы о выборах органов и должностных лиц этих государствен­ных образований. Такие нормы могут содержаться в декретах президен­та, в постановлениях правительства, в решениях конституционных судов, касающихся тех или иных вопросов избирательного права, в ин­струкциях центральных избирательных комиссий и других органов, воз­главляющих проведение выборов (например, в актах верховных избира­тельных трибуналов в ряде стран Латинской Америки).

В *субъективном* смысле избирательное право — это право конкрет­ного лица участвовать в выборах. Обычно для этого необходимо иметь гражданство данного государства (иностранцы в стране проживания, как правило, не голосуют), определенный возраст (обычно 18 лет), быть вменяемым (душевное здоровье). Но бывают и другие условия, о которых будет сказано ниже. Существует также формальное требование: необхо­димо быть включенным в список избирателей, ибо даже если избиратель придет с удостоверением на право голосования в другой избирательный участок, он должен будет быть внесен в дополнительный список избира­телей.

Различают активное и пассивное избирательное право. *Активное —* это право избирать, голосовать за какую-либо кандидатуру или против всех предложенных кандидатов. *Пассивное* избирательное право — это право быть избранным, например в парламент, на должность президента, в орган местного самоуправления (совет графства в Великобритании, генеральный совет департамента во Франции и т.д.). Лицо может иметь активное избирательное право, но не обладать пассивным. Так, гражда­нин США, достигший 18 лет, вправе участвовать в выборах президента США, но быть избранным не может: для этого нужно достичь 35-летнегс возраста. Обратное соотношение активного и пассивного избирательного права не встречается: если гражданин обладает пассивным избира­тельным правом, то он имеет и активное.

*Сущность выборов —* это определение партий и должностных лиц которые в течение определенного срока будут управлять государством государственным образованием или административно-территориальной единицей. В подавляющем большинстве стран свободные, «честные» (без фальсификации) и регулярные выборы рассматриваются как один из важнейших признаков демократии. Во многих странах выборы положил конец военным и авторитарным режимам (Бразилия, Аргентина и др.) Но нередко выборы проходят и в условиях авторитарных режимов. Даже тоталитарные режимы иногда практикуют регулярные выборы, обстав ленные так, что противникам тоталитаризма одержать победу на выбоpax невозможно.

С точки зрения классического мусульманского права, фундаментализма, выборы как институт не заслуживают высокой оценки, хотя *\* 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 института аш-шура — совещание особо авторитетных лиц при правительстве государства. Эти лица не избираются, они «естественно» выделяются сред! 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 выборе! 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 связывайте? с переходом к гражданскому правлению (обычно первым граждански!» 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.

*Принципы избирательного права.* Обычно в зарубежных конституциях названы лишь принципы избирательного права, а детальное регулирование отнесено к принятию специального, обыкновенного или органического закона. В большинстве случаев упоминаются четыре принцип, избирательного права: всеобщие, равные, прямые выборы при тайно» голосовании. Иногда добавляется принцип свободных выборов, т.е. исключения незаконного давления на волю избирателей. Там, где выборы непрямые (например, в Китае), принцип прямых выборов не осуществля­ется или реализуется лишь частично, в низовом звене. Кроме того, в тех странах, где президенты избираются парламентом (например, Турция) или специальной избирательной коллегией (Германия), принцип прямых выборов к этим должностным лицам не относится. Конституции не упо­минают принцип равного избирательного права, если определенные со­циальные группы имеют преимущества на выборах (например, в Китае один депутат в парламент избирается от меньшего количества городско­го населения, чем от сельского). Нет принципа всеобщности там, где имеются «лишенцы» — лица, лишенные избирательных прав по социаль­ному или политическому признаку, как это было в свое время в Анголе, Вьетнаме, Монголии, Румынии и теперь еще сохраняется в отношении так называемых контрреволюционеров в Китае. Совокупность лиц, имеющих избирательные права, называется *избирательным корпусом.*

*Всеобщее* избирательное право не означает, что все жители страны могут участвовать в выборах. Избирательных прав обычно не имеют иностранцы и лица без гражданства, проживающие в стране, где прово­дятся выборы. Эти категории лиц иногда могут участвовать в выборах органов местного самоуправления, если они живут в данной стране в течение определенного времени (обычно много месяцев, а то и годы) и уплачивают налоги (Венгрия, Испания, Финляндия). В Великобритании в выборах могут участвовать граждане государств — членов британского Содружества. В ряде стран Латинской Америки, в Новой Зеландии в выборах могут участвовать иностранцы, но по международным соглаше­ниям и на основе взаимности (в Латинской Америке — только граждане других латиноамериканских государств).

Избирательные права имеют не все граждане данной страны. Не уча­ствуют в выборах граждане-дети (не достигшие избирательного возрас­та), душевнобольные (это должно быть признано решением суда). Во многих странах временно не осуществляют свои избирательные права лица, находящиеся под стражей по приговору суда. В отдельных странах не голосуют не все лица, содержащиеся под стражей, а только пригово­ренные судом к тюремному заключению на срок более года. Подследственные и обвиняемые в большинстве стран вправе голосовать. Не голосу­ют пэры в Великобритании (они имеют свою палату), в ряде стран — солдаты (офицеры имеют это право), в некоторых странах — племенные вожди (там, где при парламентах есть совещательные палаты вождей). Лишение избирательных прав может быть осуществлено судом, в том числе за злостное банкротство, мошенничество на выборах, за система­тические уклонения от участия в выборах в тех странах, где закон пред­усматривает обязательное голосование.

В большинстве стран для участия в голосовании — *активное* избира­тельное право — установлен возраст: не менее 18 лет ко дню выборов. Иногда существует пониженный возраст (в Бразилии, Иране, на Кубе, в Никарагуа— 16 лет, но в некоторых из них—факультативно), иногда он более высокий (20 лет в Марокко, 21 год в Латвии). Для *пассивного* избирательного права, как правило, требуется повышенный возраст, что связано с необходимостью иметь жизненный опыт для участия в реше­нии государственных дел (например, возраст для депутата нижней пала­ты парламента Франции — 23 года, верхней палаты парламента Ита­лии — 40 лет, для президента США, избираемого косвенными выбора­ми, — 35 лет). Иногда активное избирательное право при выборах сена­торов (членов верхней палаты парламента) предполагает повышенный возраст: в Италии в выборах в нижнюю палату участвуют избиратели, достигшие 18 лет, а в верхнюю — 25 лет). Иностранцы, если они посто­янно проживают в стране, могут обладать активным и пассивным избира­тельным правом в Дании, Нидерландах, Швеции на муниципальных вы­борах. Об избирательных правах граждан Европейского союза говори­лось выше.

Для обладания пассивным избирательным правом могут быть уста­новлены и другие условия. Так, для кандидата на должность президента в ряде стран требуется, чтобы он определенный срок постоянно прожи­вал в данной стране (в США — 14 лет), был урожденным, а не натурали­зованным гражданином, не был лицом преклонного возраста (например, не более 65 лет в Намибии).

В некоторых африканских странах для обладания пассивным изби­рательным правом необходимо уметь читать и писать на государствен­ном языке (в Руанде — по-французски, в Малави — по-английски и т.п.); владеть государственным языком (по крайней мере для выборов в парламент или на пост президента в Молдавии, Казахстане, Узбеки­стане, на Украине). Аналогичная ситуация существует и в отдельных странах Прибалтики — бывших союзных республиках СССР. В этих странах не могут быть избраны бывшие работники МВД, службы без­опасности. В Литве требуется три года постоянно жить в стране. В Турции кандидат на должность президента должен иметь высшее образование, кандидат в парламент — пройти военную службу; в Болга­рии не могут выставлять свои кандидатуры солдаты и т.д. В некоторых странах нельзя избирать граждан, имеющих также гражданство другого государства, но, например, в Польше такие граждане могут избираться даже на пост президента.

В связи с имеющимися ограничениями в пассивном избирательном праве существуют понятия неизбираемости и несовместимости. *Неизби­раемость* означает, что определенные должностные лица не могут вы­двигать свои кандидатуры на выборах, пока они не ушли в отставку с занимаемого поста (государственные служащие определенных рангов, губернаторы, судьи, прокуроры, офицеры и генералы и др.). Во многих странах требуется, чтобы такие лица ушли в отставку заблаговремен­но — за 6 месяцев до выборов, а то и за год, что должно исключить использование их служебного положения и влияния на выборах. Неизби­раемость бывает абсолютная (например, члены королевской семьи в Ис­пании не могут баллотироваться в парламент) и относительная (в Мекси­ке губернаторы не могут баллотироваться в определенных избиратель­ных округах).

*Несовместимость* означает запрет одновременно занимать выбор­ную и иную государственную должность. Она не исключает возможнос­ти избрания лица, занимающего государственную должность, в предста­вительное учреждение, но в случае избрания это лицо должно решить, сохраняет ли оно за собой государственную должность или отказывается от депутатства (например, министры во Франции, избранные в парла­мент, должны решить для себя этот вопрос в течение 15 дней). Несовмес­тимость означает также запрещение занимать какую-либо государствен­ную должность в системе исполнительной или судебной власти.

Во многих странах пассивное избирательное право предоставляется в полном объеме лишь после внесения кандидатом *избирательного за­лога* (обычно требуется, чтобы такой залог был внесен кандидатом из собственных средств). Например, франков вносит каждый кандидат в депутаты нижней палаты во Франции, 200 канадских долларов — в Канаде, 500 фунтов стерлингов в Великобритании. Только после этого он регистрируется в качестве кандидата и его имя может быть включено в избирательный бюллетень. Залог не возвращается и идет в доход госу­дарства, если кандидат не соберет установленного законом процента голосов (в Великобритании и Франции — 5%, в Канаде — 15%, в Индии — 1 /8 часть поданных голосов).

Большинство названных выше цензов и ограничений, избирательных квалификаций имеют естественный характер и не являются дискримина­цией. Так, лишение избирательных прав пэров в Великобритании обу­словлено тем, что они занимают места по наследству в верхней палате, племенные вожди не избирают в парламент в тех странах Африки, где есть особые палаты вождей, лишение избирательных прав злостных бан­кротов в Италии осуществляется только судом и т.д. Однако некоторые ограничения могут использоваться в дискриминационных целях (знание государственного языка, требование законодательства Кении, чтобы кандидат обладал хорошими моральными качествами и хорошим харак­тером, и т.д.). Избирательный залог, конечно, ограничивает возможнос­ти неимущих кандидатов, но, с другой стороны, он призван отсечь тех кандидатов, которые заведомо не имеют шансов быть избранными и ис­пользуют избирательную кампанию, а также средства, выделяемые госу­дарством, в целях своей популяризации.

Открыто дискриминационной мерой был ныне не существующий имущественный ценз (обладание имуществом определенной стоимости, жильем, квартирой). В 90-х годах ликвидирован апартеид в ЮАР — ранее африканцы не имели избирательных прав. Дискриминационный характер носит ценз пола, направленный против половины, а чаще и более половины граждан страны — женщин. Они лишены избиратель­ных прав в некоторых мусульманских государствах (например, в Ку­вейте). Для дискриминации может быть использован ценз оседлости, когда для включения в избирательные списки требуется проживать не­сколько месяцев в общине — низовой административно-территориаль­ной единице (в Японии и Германии — 3 месяца, во Франции — 6, в Великобритании — 12 и т.д.), платить местные налоги (например, во Франции — не менее пяти раз).

*Равное избирательное право —* это установленные законом равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинако­вые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона. Избирательное право является равным, если: 1) каждый избиратель имеет равное число голосов; обычно это один голос, но может быть два (например, на выборах в нижнюю палату парламента Германии один голос отдают за партийный список, а второй — за конкретного кандидата по избирательному округу) и больше; 2) в стране существует единый избирательный корпус, т.е. все избиратели не разделены на социальные или иные группы с неодинаковым (обычно заранее фиксированным) представительством, как, например, в Китае, когда городское и сельское население представлено в парламенте неодинаково; 3) депутат избирает­ся от равного числа жителей или избирателей (в разных странах подсчет численности населения избирательного округа ведется в зависимости либо от числа жителей, либо от числа избирателей), в многомандатных округах должна соблюдаться пропорция мандатов и избирателей, в еди­ном общегосударственном (национальном) округе должна действовать одна и та же квота (избирательный метр); 4) закон предъявляет одинаковые требования к порядку выдвижения кандидатов, ведения ими предвы­борной агитации и определения результатов выборов.

Нарушением этого принципа может стать так называемый *плюраль­ный вотум,* когда большинство избирателей имеют один голос, а некото­рые — несколько голосов (обычно два), как это было в Великобритании до конца 40-х голов в отношении лиц, имевших университетское образо­вание: они дополнительно голосовали в том округе, где ранее учились. Равенство нарушается вследствие так называемых *куриальных выбо­ров,* когда население делится на группы с неравным представительством. Наиболее дробным число таких групп было до 90-х годов в африканском Бенине, где рабочие, крестьяне, местные предприниматели, духовенст­во, работники единственной партии, государственные служащие и неко­торые другие категории имели фиксированную норму представительства на выборах в парламент. Эта норма совершенно не соответствовала чис­ленности групп, следовательно, весомость голосов избирателей была не­одинаковой. Уже упоминалось о практике Китая, где один депутат во Всекитайское собрание народных представителей избирается от город­ского населения в восемь раз меньшей численности, чем от сельского населения. Это неравенство в Китае объясняют необходимостью укре­пить руководящую роль рабочего класса в крестьянской стране.

Равенство избирательного права предполагает создание равных по численности населения (или равных в пропорции числа мандатов и насе­ления) избирательных округов. Конечно, обеспечить равенство с точнос­тью до одного человека невозможно, тем более что по избирательным законам обычно при нарезке округов не разрешается нарушать границы единиц административно-территориального деления (в противном слу­чае при отсутствии территориальных избирательных комиссий крайне затрудняется организация выборов и определение их результатов). Поэ­тому избирательные законы допускают определенное неравенство в чис­ленности населения избирательных округов, обычно на 25—30% в ту или иную сторону (например, в Германии, Литве — на 25%). Через определенный, иногда фиксируемый в законе промежуток времени гра­ницы избирательных округов пересматриваются (например, в Великоб­ритании — через 15 лет).

Нарушением принципа равенства в связи с нарезкой избирательных округов является так называемая *избирательная география* (геомет­рия), иногда обозначаемая американским термином «джерримендеринг» (от собственного имени одного американского губернатора, который ис­пользовал нарезку округов в интересах своей партии, и английского слова, переводимого, в частности, как «мастерить»). Используя этот прием, администрация, стоящая у власти, нарезает избирательные окру­га таким образом, чтобы победить хотя бы с минимальным перевесом в большинстве округов, а электорат (сторонников) другой или других пар­тий сосредоточить с самым крупным перевесом в меньшинстве округов. С этой целью предварительно проводятся конкретно-социологические исследования, выясняются симпатии избирателей различных населен­ных пунктов. Поэтому создаваемые округа иногда принимают причудли­вые формы серпа, коромысла и т.д., так как их кроят по-разному. Правда, в последние десятилетия предприняты некоторые меры против такого приема. Мы уже упоминали об установлении сроков обязательного пере­смотра границ округов независимо от того, какая партия будет у власти в этот период. Кроме того, запрещается разрывать избирательные окру­га: они должны быть слитными, и т.д.

*Прямые и непрямые выборы.* Прямые выборы — это непосредст­венное избрание гражданами своих представителей в органы государ­ства, отдельных должностных лиц (например, президента). Почти всегда (исключение составляет, например, королевство Бутан) прямыми вы­борами избираются депутаты нижней палаты парламента, однопалат­ного парламента, низовые органы местного самоуправления (общинные советы), другие органы местного самоуправления. Однако и в данном случае есть исключения. В некоторых мусульманских странах (Бангла­деш, Пакистан) определенное число женщин-депутатов в нижнюю па­лату избирается самим парламентом, а в однопалатном парламенте может быть небольшое число депутатов, назначенных президентом из среды выдающихся граждан страны (например, до 10 человек в Египте). Во многих странах прямыми выборами избираются верхние палаты пар­ламентов (Бразилия, США и др.), президенты (Мексика, Франция и др.), нижние палаты законодательных собраний или однопалатные собрания в субъектах федерации, в автономных образованиях. В един­ственной стране — Израиле с 1996 г. прямыми выборами избирается премьер-министр.

Вместе с тем многие высшие органы государства и должностные лица, в том числе в демократических странах, избираются непрямыми выборами. Теоретически прямые выборы демократичнее, но непрямые могут оказаться целесообразнее, если они обеспечивают более профес сиональный, взвешенный подход к замещению столь высоких постов *v* должностных лиц, влияющих на жизнь страны. Поэтому вопрос о приме­нении той или иной системы выборов — это вопрос целесообразности, связанный с конкретными условиями страны, с ее историей, националь­ной спецификой.

Существуют две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные (их называют иногда многоступенчатыми). *Косвенные* *выборы,* имеют два варианта. При первом варианте выборы проводятся специально создаваемой для этого избирательной коллегией. Примером этого является избрание президента США, когда избиратели голосуют за выборщиков от той или иной партии, а затем уже выборщики, со­бравшись в столицах своих штатов, голосуют за объявленного заранее кандидата в президенты от той или иной партии. Голоса выборщиков штатов суммируются в Вашингтоне — столице США. Подобный порядок существует в Аргентине, до 90-х годов он применялся с определен­ными поправками в унитарной Финляндии. Косвенными выборами из­бирается сенат во Франции, где голосуют за кандидатов: а) члены ниж­ней палаты парламента, избранные от данного департамента — адми­нистративно-территориальной единицы; б) члены советов — органов местного самоуправления региона — наиболее крупной административно-территориальной единицы; в) члены генеральных советов департаментов; г) специально избранные для такого голосования муници­пальными советами их члены. Косвенными выборами избирается также верхняя палата парламента в Индии, президент в Германии и т.д. При втором варианте выборы проводятся не специально создаваемой изби­рательной коллегией, а постоянно действующим органом. Наиболее от­четливый пример этого — избрание президентов парламентами в Гре­ции, Турции и других странах.

*Многостепенные выборы* организуются иначе. Низовые представи­тельные органы избираются непосредственно гражданами, а затем уже эти органы избирают депутатов в вышестоящие представительные орга­ны, последние же избирают высшее звено, и так вплоть до парламента. В прошлом такая система использовалась в СССР, на Кубе, в Анголе, Мо­замбике. В настоящее время она существует в Китае.

*Тайное и открытое голосование.* При тайном голосовании избира­тель подает свой голос без ведома других лиц путем заполнения избира­тельного бюллетеня, использования избирательной машины (в США, Индии и др.), с помощью электронной карточки избирателя (в Бразилии предполагается ввести такую систему в 1998 г.). Нарушение тайны голо­сования карается законом. Никто не имеет права требовать информацию о том, как голосует тот или иной избиратель, если только сам избиратель не пожелает сообщить об этом. Открытые выборы осуществляются очень редко, обычно в низовом звене представительных органов путем подня­тия руки. Они использовались до 90-х годов в некоторых африканских странах на выборах органов местного самоуправления, а в настоящее время применяются при выборах низового звена собраний народных представителей в Китае.

***Тема 3.* Избирательные системы и избирательный процесс в Республике Беларусь и зарубежных странах**

1. Избирательный процесс. Организация и порядок проведения выборов.
2. Избирательные системы: понятие и виды. Мажоритарная избирательная система.
3. Пропорциональная избирательная система.
4. Смешанная избирательная система, ее особенности.

Отличительной чертой механизма правового обеспечения выборов является объединение усилий материальных и процессуальных норм в регулировании избирательных отношений. Причем избирательный процесс получил такое отражение в законодательстве и такое признание в сфере практической реализации электоральных прав российских граждан, которое со всей очевидностью обусловливает его несомненную значимость в регуляции правового режима избирательных кампаний различного вида и уровня. И хотя, как справедливо отмечают Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко, термин "избирательный процесс" не является синонимом для обозначения становления или формирования новой самостоятельной отрасли права или подотрасли процессуального законодательства, нельзя не признать, что без образующих избирательный процесс действий и процедур полнота юридической картины организации и проведения выборов была бы просто немыслимой.

К сожалению, действующее избирательное законодательство преимущественно обходит стороной определение понятия избирательного процесса. В случаях же редких исключений содержащиеся в правовых нормах дефиниции ориентированы на естественный характер взаимосвязи избирательного процесса с порядком организации и проведения выборов.

*Назначение выборов.* Началом официальной избирательной кампа­нии является назначение даты выборов. Она может быть установлена конституцией. Например, в Коста-Рике выборы президента осуществля­ются раз в четыре года в первое воскресенье февраля. Аналогичный порядок, хотя сроки являются иными, установлен в Латвии, Мексике, США. В конституции может быть определена не дата, а условия выбо­ров: они проводятся после истечения срока полномочий данного органа или должностного лица (Болгария, Польша, Чехия), после роспуска представительного органа (через 20 дней в Великобритании). Однако и при этих условиях издается соответствующий акт о точной дате вы­боров. Дата назначается либо только одним органом (в Белоруссии — президентом, в Коста-Рике — Верховным избирательным трибуналом, в Испании — королем), либо разными органами в зависимости от того, какой орган или какое должностное лицо подлежит избранию. В Бол­гарии выборы президента назначаются парламентом, а выборы в пар­ламент — президентом.

Дальнейшая избирательная кампания проходит множество стадий. Это создание избирательных округов и избирательных участков, состав­ление списков избирателей, формирование избирательных комиссий, предвыборная агитация и т.д.

*Избирательные округа и избирательные участки.* Избирательный округ — наиболее распространенная разновидность избирательных еди­ниц (при многостепенных выборах такими единицами могут стать ниже­стоящие представительные органы, при косвенных — избирательные коллегии). *Избирательный округ* объединяет избирателей определен­ной территории или коллектива для выборов одного или нескольких де­путатов. Число и нарезка избирательных округов по выборам в парла­мент обычно определяются законом, иногда правительством (Италия), специальными комиссиями (Канада); по выборам в органы местного самоуправления — актами этих органов.

В зависимости от характера представительства избирательные окру­га бывают территориальными и производственными. Первые объединя­ют избирателей по месту жительства, вторые — по месту работы. Произ­водственные округа создавались в свое время в Польше и некоторых других странах, в настоящее время они существуют в Китае. Однако только производственных округов не бывает, они всегда сочетаются в масштабе страны или административно-территориальной единицы с тер­риториальными округами. В отдельных странах округа создаются по эт­ническому признаку (Сингапур, Фиджи).

Существуют три основных вида территориальных округов: одноман­датные, многомандатные и общегосударственные. Последние в зарубеж­ных странах обычно называют национальными округами (следует по­мнить, что слово «национальный» на многих языках является синонимом слова «государственный»). От одномандатного округа избирается один депутат в парламент или местный представительный орган (число выдви­нутых кандидатов может быть различным), от многомандатного округа избираются два и более депутата (иногда больше 10), национальный округ может включать всех депутатов парламента (так было в свое время в Конго, когда избирателям предлагался список кандидатов от единст­венной партии, соответствующий числу мест), но он может создаваться и для избрания части депутатов (как, например, в Венгрии), остальные же избираются по одномандатным и многомандатным округам.

*Избирательный участок —* это пункт голосования, куда приходят избиратели, чтобы выразить свою волю, и где производится первичный подсчет поданных голосов. Остальные избирательные комиссии сумми­руют данные протоколов, полученных от участковых и нижестоящих избирательных комиссий. Избирательный участок охватывает обычно небольшое число жителей (на выборах в парламент не более нескольких тысяч человек), в больницах, на судах, находящихся в плавании, в гористых местностях могут создаваться и более мелкие избирательные участки.

Как правило, избирательный участок гораздо меньше избирательного округа, на территории округа располагается несколько, а иногда и мно­жество избирательных участков. Однако в небольших населенных пунк­тах при выборах органов местного самоуправления участок может охва­тывать несколько избирательных округов, которые включают кандида­тов, выдвинутых группами домов или улиц.

*Избирательные органы —* это обычно избирательные комиссии, в странах Латинской Америки — избирательные трибуналы, избиратель­ные советы, гражданский регистр (орган, который ведет списки избира­телей). Они ведают организацией и проведением выборов, обеспечивают контроль за соблюдением избирательного законодательства, определяют результаты выборов. Избирательные трибуналы сочетают функции изби­рательных комиссий (осуществляют подсчет голосов, объявляют резуль­таты выборов) и некоторые судебные и административные функции: могут уволить должностных лиц в отставку за нарушения по выборам, но к уголовной ответственности привлечь не могут — это право суда. Кроме того, верховный избирательный трибунал толкует законы о выборах, его заключение необходимо для парламента при принятии избирательного законодательства. В некоторых странах задачи избирательных комиссий (особенно центральных) могут быть возложены на другие государственные органы, например на министерство внутренних дел или центрально статистическое управление.

Избирательные органы могут формироваться судами (Коста-Рика, парламентом (Узбекистан), правительством (Австрия), органами мест­ного самоуправления (местные избирательные комиссии на Украине), вышестоящими избирательными комиссиями (если не созданы другими органами). Члены этих комиссий рассматриваются как должностные лица, хотя в некоторых странах (например, в Германии) они, по крайней мере их часть, работают на общественных началах. Во многих странах, однако, членство в избирательной комиссии рассматривается как опла­чиваемая государственная должность (например, в Испании).

Избирательные комиссии различны в зависимости от охватываемой ими территории. Полномочия *общегосударственной* комиссии (обычно она называется центральной или национальной) распространяются на всю страну, в федеративных государствах свои комиссии создаются в субъектах федерации. *Территориальные* избирательные комиссии об­разуются в административно-территориальных единицах, *окружные* из­бирательные комиссии — в избирательных округах, *участковые* изби­рательные комиссии — на пунктах голосования (участках). *Окружные комиссии* регистрируют кандидатов в депутаты по своему округу, опре­деляют победителя по итогам голосования. Главные задачи *участковой избирательной комиссии —* составление полного списка избирателей, проведение голосования, подсчет голосов. Победителя они не определя­ют: для этого свои протоколы они представляют в вышестоящую избира­тельную комиссию — окружную или территориальную, в зависимости от характера выборов. Все эти комиссии выполняют и другие задачи, о которых говорилось выше в общей форме: контроль за соблюдением законности выборов, организация избирательной кампании и т.д.

Избирательные комиссии и иные избирательные органы бывают по­стоянными (Испания) и временными, создаваемыми лишь на период выборов (Италия). Центральные комиссии, избирательные трибуналы, гражданский регистр действуют обычно на постоянной основе (изби­рательные трибуналы и регистр — всегда). Центральные комиссии иногда, в странах тоталитарного социализма, бывают временными, об­разуемыми только на период выборов, и после подсчета голосов, опре­деления победителей и выдачи документов об избрании прекращают свою работу. Окружные и участковые комиссии, как правило, имеют временный характер. Территориальные комиссии бывают и постоянны­ми, и временными.

Центральная избирательная комиссия создается указами президен­та, постановлениями парламента, правительства, реже — верховным судом. В Мексике, Германии, некоторых других странах она образуется из представителей партий, выдвигающих кандидатуры на выборах, не возглавляет ее государственный чиновник, занимающий место председателя комиссии по должности, — министр внутренних дел, начальна статистического управления и др. В Индии, Пакистане, Сирии центральная избирательная комиссия целиком состоит из постоянных государственных служащих. В странах тоталитарного социализма она формируется высшими органами государства из известных общественных деятелей передовых рабочих, крестьян-кооператоров и целиком работает на общественных началах.

Во многих странах центральная избирательная комиссия в качестве специального органа не создается, ее роль выполняет министерство внутренних дел (Великобритания, Италия, Франция и др.). В США вообще нет такой комиссии и ее не заменяет какой-либо орган. Вопросами выборов, в том числе в федеральные органы, ведают штаты, хотя есть федеральные законы, регулирующие некоторые стороны избирательной кампании, в том числе закон о федеральных выборах 1972 г.

Помимо регистрации кандидатов, распределения выделенных бюджетных средств, подведения итогов выборов и т.д. центральная избирательная комиссия в пределах своих полномочий издает инструкции разъяснения и иные акты, которые могут иметь нормативное значение прежде всего для местных избирательных комиссий при проведении избирательной кампании.

Избирательные комиссии субъектов федерации в федеративных государствах, территориальные комиссии административно-территориальных единиц в ряде стран состоят из чиновников, действующих на постоянной основе; в странах тоталитарного социализма эти комиссии, как центральная избирательная комиссия, формируются из различных представителей общественности и действуют только в период выборов.

Окружные избирательные комиссии в Австрии, Германии, некоторых других странах состоят из представителей партий, делегируемых ими i состав комиссий, но возглавляет их назначенный чиновник. В Италии Франции в состав окружных комиссий входят депутаты органов местно­го самоуправления, судьи, чиновники, но не представители партий. В Великобритании окружные, избирательные комиссии вообще не создают­ся, их роль выполняют шерифы — должностные лица, ответственные за общественный порядок, а также избранные мэры городов, возглавляю­щие орган местного самоуправления.

Участковые избирательные комиссии тоже формируются по-разному. Они могут состоять из служащих органов местного самоуправления или формироваться исполнительными комитетами местных представительных органов (страны тоталитарного социализма). Во многих страна? англосаксонского права нет участковых избирательных комиссий. Их роль выполняют «чиновники-регистраторы», участковые инспектора, ко­торые для технической работы могут нанимать временных сотрудников. Однако на всех уровнях при выдаче бюллетеней, подсчете голосов, опре­делении итогов голосования присутствуют представители кандидатов, политических партий, прессы.

*Списки избирателей.* По общему правилу голосовать могут только лица, включенные в список избирателей. Лица, имеющие временные удостоверения на право голосования (например, в связи с командиров­кой), заносятся в дополнительный список избирателей и только после этого получают бюллетень. Лишь в отдельных странах, например в Сирии, нет списка избирателей, достаточно предъявить удостоверение личности, в котором делается отметка, что избиратель проголосовал. В некоторых других странах, где велика неграмотность и списки составля­ются не повсеместно, избиратель ставит свой отпечаток большого паль­ца, который затем окрашивается несмываемой в течение минимум неде­ли краской.

В большинстве стран ведение списков избирателей относится к ком­петенции муниципальных властей (Нидерланды, Польша), в латиноаме­риканских странах для этого существует особая служба — националь­ный или гражданский регистр, в Израиле списками ведает министерство внутренних дел, в Швеции — налоговое управление. В список избирате­лей могут быть включены лишь лица, удовлетворяющие избирательным цензам (квалификациям), которые, как уже отмечалось, имеют свои осо­бенности в каждой стране. В Великобритании списки избирателей со­ставляют чиновники-регистраторы, в отдельных странах Латинской Америки — специально назначенные комиссии (там, где нет службы гражданского регистра). Эти списки передаются затем органам, которые проводят голосование, в большинстве стран — участковой комиссии. Она проводит проверку списков, для чего необходимо предъявить соот­ветствующие документы (во многих англосаксонских странах, где нет паспортов для внутреннего употребления, а есть только международные паспорта, используются самые разные документы).

При составлении списков, их проверке и уточнении участковыми избирательными комиссиями, чиновниками-регистраторами и другими органами используются два способа: обязательная регистрация и необя­зательная. *Обязанность* или отсутствие обязанности регистрации отно­сится не к избирателю, а к комиссии или чиновнику-регистратору. При системе *необязательной регистрации* чиновник не включает автомати­чески избирателя в список, он делает это только по инициативе послед­него. Избиратель сам должен обратиться с соответствующим заявлени­ем, если он хочет быть включенным в список избирателей (Испания, Мексика, США). При системе *обязательной регистрации* (Великобритания, Индия, Италия) избиратель автоматически включается в список, регистратор (комиссия) обязан разыскать всех лиц, имеющих избира­тельные права, и включить их в этот список. Лицам, включенным в спи­сок, выдается специальная карточка избирателя (часто — с отпечатками пальцев и фотографией, иногда с учетом возможности электронного го­лосования). Списки избирателей бывают либо постоянными, и тогда *от* пересматриваются через 10—12 лет, либо периодическими, заново составляемыми к каждым выборам.

Избиратель, включенный в список, может в некоторых ситуация? получить удостоверение на право голосования, чтобы в случае отъезда проголосовать в другом избирательном участке. Это, однако, имеет место только при некоторых видах общегосударственных выборов, когда одни и те же кандидаты баллотируются по всей стране, например при выборах президента непосредственно гражданами. Чаще избирателю предоставляется право проголосовать досрочно, ибо в месте его временного пребывания будет баллотироваться другой кандидат. Обычно досрочное голо сование разрешается за одну-две недели до выборов. В этом случае избирательная комиссия вскрывает запечатанный конверт с бюллетенем i день выборов.

*Выдвижение и регистрация кандидатов.* Обычно о возможных кандидатах известно задолго до объявления выборов (особенно это относится к президентским выборам), но официальное выдвижение и последующая регистрация кандидатов начинаются со дня, указанного в акте с. назначении выборов или в избирательном законе. После регистрации кандидата ему разрешается вести предвыборную агитацию, он получает финансовую поддержку, в том числе в большинстве стран со стороны государства. Кандидатами выдвигаются лица, обладающие пассивным избирательным правом, в соответствии с требованиями, предусмотренными для данной должности или для депутатского мандата. Конечно можно выдвигать и других лиц, но это лишено смысла: такие лица ж будут зарегистрированы, не получат права вести агитацию, не буду включены в бюллетень.

Кандидат может быть выдвинут различными способами. Во-первых, возможно самовыдвижение кандидата (Вьетнам, Франция, Япония), но при этом обычно требуется, чтобы его поддержало своими подписями определенное, как правило, очень незначительное число избирателей. В некоторых странах к кандидатам, выдвинутым таким образом, применя­ются нормы о партийном выдвижении, кандидат рассматривается ка1 выдвинутый партией. Во-вторых, кандидаты могут быть выдвинуты политическими партиями. Иногда допустимо только партийное выдвижения (Австрия, Египет, Португалия). Частным случаем партийного выдвижения кандидатов являются американские праймериз (первичные выборы) — выдвижение кандидатов тайным голосованием на партийных со­браниях (на собрания приходят лица, считающие себя сторонниками той или иной партии). Такая система выдвижения кандидатов используется также в Турции. В-третьих, право выдвижения кандидатов предоставля­ется различным общественным объединениям (Белоруссия, Украина). В-четвертых, выдвижение кандидатов возможно избирателями или груп­пой избирателей, отнюдь не обязательно оформленной как собрание: они могут выступать и порознь. Один избиратель может выдвинуть кандида­туру в Индии, Франции, Японии (часто это и есть самовыдвижение), 2 — в Канаде и с 1989 г. — в Бельгии (один выдвигает и один поддерживает), 10 — в Великобритании, 25 — в Нидерландах и т.д. На самом деле такое выдвижение осуществляется партиями, число независимых кандидатов на выборах всегда очень мало.

В странах тоталитарного социализма кандидаты выдвигаются поли­тическими партиями, общественными организациями, на собраниях из­бирателей по месту работы, жительства, но самовыдвижение, как и вы­движение группой избирателей, не допускается (кроме Вьетнама). Прак­тически в странах тоталитарного социализма кандидаты выдвигаются правящей партией, использование различных форм служит только при­крытием этого. Наконец, иногда кандидаты могут быть выдвинуты опре­деленным числом членов представительных органов и избираемых долж­ностных лиц (кандидат на должность президента во Франции).

Перечисленные способы выдвижения кандидатов во многих странах комбинируются. Кандидат может быть выдвинут и партией, и группой избирателей, и объединением граждан и т.д. При выдвижении партиями тем из них, которые признаны национальными (общегосударственными), даются некоторые преимущества: они, в частности, не должны представ­лять подписи избирателей в поддержку кандидатов (в Швеции такими партиями признаются те, которые участвовали в выборах не менее двух раз подряд, в Германии — 6 лет).

Во многих странах закон не разрешает, чтобы на одно место баллоти­ровался один кандидат: в таком случае нет выбора. Поэтому в такой ситуации срок выдвижения кандидатов может быть продлен избиратель­ной комиссией. В Великобритании, Индии, других странах возможно выдвижение одного кандидата на одно место, но в таком случае выборы по данному избирательному округу не проводятся. После окончания срока регистрации кандидатов выдвинутый кандидат объявляется из­бранным без голосования. На некоторых выборах в парламент Индии таким образом объявлялись избранными несколько человек. В странах Африки с однопартийной системой таким образом «избирались» некото­рые президенты.

Как уже говорилось, часто кандидат, чтобы быть зарегистрирован­ным, должен внести избирательный залог. При этом денежные средства, вносимые кандидатом в президенты, обычно во много раз превышают сумму залога кандидата в парламент (во Франции — в 10 раз: соответст­венно 10 тыс. и 1 тыс. франков). Если кандидат выдвигается националь­ными (признанными) партиями, залог может составлять меньшую сумму (например, в Шри-Ланке кандидат от признанных партий вносит 50 тыс. рупий, от других — 75 тыс. рупий). Выдвижение кандидатов в президен­ты имеет и другие особенности: кандидат может быть выдвинут только определенными субъектами, в более сложном порядке, чем кандидат в парламент. Во Франции кандидатура президента может быть предложе­на лишь 500 гражданами, но они должны занимать определенные посты в государстве (члены парламента, члены местных представительных ор­ганов определенного звена и др.), причем они должны представлять опре­деленное число крупных административно-территориальных единиц (приблизительно треть от их общего числа). В ФРГ кандидат на долж­ность президента выдвигается только членами Федерального собрания, в Египте — парламентом, но здесь требуется еще, чтобы кандидатура получила одобрение не менее 2/3 членов парламента, лишь после этого она выносится на голосование избирателей.

*Предвыборная агитация.* В большинстве стран после регистрации кандидатов или опубликования их списка (Литва) им официально разре­шается вести предвыборную агитацию. Лишь в отдельных странах (Ру­мыния) это разрешается со дня объявления даты голосования или с опре­деленной даты до дня голосования (за 15 дней в Турции). Законодатель­ство зарубежных стран по-разному регулирует условия такой агитации, в одних странах довольно жестко, в других — мягче, но всегда закон определяет допустимые методы агитации, запрещая все другие. Закон регулирует начало и время окончания (обычно за сутки до дня выборов) предвыборной агитации, в ряде стран определяются даже места расклей­ки афиш и их количество, но наиболее детально регулируются вопросы использования средств массовой информации (периодической печати, радио, телевидения) и вопросы финансирования избирательной кампа­нии. Лица, зарегистрированные в качестве кандидатов на выборах, имеют доступ к государственным средствам массовой информации. Кан­дидаты пользуются такими средствами бесплатно и в равной доле; эти расходы оплачивает казна. Так, в Японии каждый кандидат в парламент имеет право выступить по радио и по телевидению пять с половиной минут один раз, он вправе пять раз опубликовать газетную рекламу, включая фотографию 6х9 см, тиражировать в определенном количестве один цветной плакат. Кроме того, каждый кандидат получает за счет государства 350 тыс. открыток для рассылки и лимит бензина для поездок на микроавтобусе. В Великобритании право выступать по государст­венному радио и телевидению бесплатно предоставляется, однако, толь­ко партиям, выдвигающим не менее 50 кандидатов в парламент. Кандида­ты могут также купить дополнительные полосы газет, время на радио и телевидении, но закон обычно требует, чтобы такое время предоставля­лось всем кандидатам на одинаковых условиях по цене и времени выхода в эфир. Это время стоит довольно дорого, поэтому в США кандидаты выступают обычно по 1—2 минуты в интервалах между другими переда­чами.

В целях обеспечения равенства шансов кандидатов запрещается участие в предвыборной агитации определенных должностных лиц, орга­нов местного самоуправления. Обычно запрещена агитация в воинских частях, в общественном транспорте; она не должна мешать деятельности государственных органов; запрещается вторгаться в личную жизнь граж­дан и кандидатов (на деле последнее делается, особенно в США). Закон устанавливает предел финансовых затрат на ведение избирательной кам­пании, определяется максимально разрешенная сумма пожертвований от юридических и физических лиц, причем размер пожертвований от юридического лица значительно превышает допустимый размер пожер­твований физического лица (в Германии, например, в 10 раз). При этом существует довольно строгая градация. В США по закону о федеральных избирательных кампаниях 1974 г. (хотя в него вносились поправки, ука­занные ниже суммы пожертвований не изменялись) индивиды не могут жертвовать более 1 тыс. долл. в год кандидату на федеральных выборах или уполномоченному им комитету, а фамилии лиц, давших более 200 долл. в год, должны быть обнародованы. Правда, в тех штатах, где есть несколько видов выборов (выдвижение, первичные выборы и общие выборы), сумма может быть утроена. Индивиды не могут пожертвовать более 20 тыс. долл. в год политическому комитету, поддерживающему определенную национальную, т.е. действующую в федеральных масшта­бах, партию. Это же лицо может дать не более 5 тыс. долл. в год другому политическому комитету (другой партии), итого — 25 тыс. долл. в год. В свою очередь партийный комитет не может выделять более 5 тыс. долл. его кандидату на одних выборах (при троякой системе выборов — 15 тыс.). Юридическим лицам разрешаются гораздо более крупные по­жертвования, но по сравнению с расходами некоторых кандидатов в сенат, которые достигают десятков миллионов долларов, эти суммы не­велики. Запрещено принимать пожертвования от иностранных граждан, иностранных государств, от компаний с участием иностранного капитала (обычно если доля иностранного капитала превышает 25—30%), от международных организаций. Предусматривается гласность крупных пожертвований.

Нередко государство выделяет из бюджета определенную сумму кан­дидатам или выдвигающим их партиям на избирательные расходы. Эта сумма может быть выдана в равном размере всем кандидатам, но чаще она зависит от числа собранных партией голосов и выдается партиям после выборов в качестве возмещения избирательных расходов. Такая ситуация существует в Италии, Канаде, Финляндии, Швеции и многих других странах. В ряде из них возмещение получают не все партии, участвовавшие в выборах, а лишь собравшие определенный процент го­лосов избирателей (например, в Германии — 0,5%, в Италии — 2%). Эти меры, как и другие (избирательный залог, заградительный барьер и т.д.), направлены против очень мелких партий и против кандидатов, заведомо не имеющих влияния среди населения и шансов на успех. Оп­ределение размера такого возмещения тоже неодинаково: в Германии с 1994 г. выдают по 1,4 марки за каждый полученный партией голос, тогда как в Италии или Канаде расчеты делаются иначе — в зависимости от бюджетных ассигнований и процента голосов. В Чехии выдают 15 крон за каждый голос, если партия получила более 2% голосов. Однако в некоторых странах (Казахстан, Польша и др.) государство не вправе выделять средства партиям или кандидатам для избирательной кампа­нии. Для того чтобы не влиять на голосование граждан, за несколько дней до выборов запрещается публиковать опросы общественного мне­ния (во Франции — за 7, в Венгрии — за 8 дней).

*Голосование.* Голосование может быть очным, когда сам избиратель является в избирательную комиссию и получает бюллетень, и заочным, когда его волю реализуют другие лица — голосование по доверенности (в Германии, во Франции). Возможно голосование по почте (в Великобри­тании, в Германии, в Дании этой формой пользуются около 10% избира­телей). В большинстве стран голосуют бюллетенями. Они бывают офи­циальными (изготовленными государством) и неофициальными (во Франции, Швеции они печатаются партиями, но по форме, установлен­ной государством — избирательными комиссиями). В очень редких слу­чаях признается действительным и обычный лист бумаги, куда избира­тель вписал фамилии кандидатов собственноручно. Голосуя, избиратель может вычеркивать нежелательных кандидатов, но такой способ голосо­вания используется редко, преимущественно в странах тоталитарного социализма. Обычно избиратель делает определенный знак в квадрате против фамилии (фамилий) кандидата, за которого он голосует. Можно поставить также знак в квадрате «против всех кандидатов».

В ряде стран часть избирателей использует для голосования специ­альные избирательные машины (Нидерланды, многие штаты США, при­близительно пятая часть избирательных округов в Индии). Избиратель­ная кабина в этом случае похожа на телефонную будку, куда избиратель входит, закрывает шторки, перемещает рычаги и нажимает кнопки. Ма­шина сконструирована так, что дважды проголосовать невозможно. В последние годы в некоторых странах, в том числе в Бразилии, для голосования применяются машины типа ЭВМ с перфокартами. Машина считывает результат голосования и немедленно передает его в итоговый центр. В отдельных странах с большим числом неграмотных вместо бюл­летеней используются урны с портретами кандидатов. Избиратель опус­кает бюллетень (шар или жетон) в урну с портретом того кандидата, которому он симпатизирует. В маленьком королевстве Свазиленд в Аф­рике сельские избиратели в деревне «голосуют ногами»: проходят в те ворота, где стоит кандидат, которому они симпатизируют. Наконец, в Сирии не вычеркивают фамилии и не отмечают в квадратах, а вписывают фамилии, выбирая нужное имя из двух списков: из списка рабочих и крестьян (в общей сложности их должно быть 50 %) и из списка «прочих» (тоже 50%).

*Абсентеизм и обязательность голосования.* При системе необяза­тельной регистрации многие избиратели не регистрируются, но они и не учитываются в итогах голосования. Учитываются лишь зарегистриро­ванные избиратели, независимо от того, какая система составления из­бирательных списков существует. Далеко не все избиратели, чьи фами­лии содержатся в списках, приходят голосовать. Лишь в странах тотали­тарного социализма публиковались данные чуть ли не о стопроцентной явке. В этих странах никаких наказаний за неявку не предусматрива­лось, но применялись разные формы идеологического давления, возмож­ны были неблагоприятные последствия неявки (например, по месту рабо­ты). Такие методы и сейчас используются в этой группе стран. В демокра­тических странах обычно голосует немногим более 50% избирателей, иногда 60—65%, но часто — меньше половины и даже четверти (особен­но в некоторых постсоциалистических странах). На выборах президента активность более высокая, чем на выборах в парламент (на выборах президента США в 1996 г. — 43%), и ниже всего — на выборах органов местного самоуправления. Массовое уклонение избирателей от участия в выборах называется абсентеизмом (от английского «отсутствование»).

Для привлечения избирателей к голосованию в законодательстве предусматривается несколько мер. Во-первых, это проведение государст­венными органами разъяснительной работы о необходимости участия граждан в голосовании, для чего выделяются средства из бюджета. Если установленный законом процент участия граждан в голосовании не будет достигнут, необходимо проводить повторные выборы или повтор­ное голосование, что отвлекает от других дел и требует много сил и средств. Во-вторых, закон устанавливает сравнительно низкий процент участия граждан в голосовании для признания выборов состоявшимися. Правда, на президентских выборах этот процент почти всегда не менее 50 плюс один голос, но на парламентских выборах он может составлять не менее 25 (например, во Франции), а иногда вообще нет какого-либо фиксированного процента (многие штаты США). В-третьих, законы ряда стран устанавливают *обязательность голосования,* рассматривая участие в выборах не только как моральный долг, но и как юридическую обязанность. Такой порядок существует в Австрии, Бельгии, Болгарии, Бразилии, Греции, Дании, Италии, Нидерландах, Турции и т.д. В качест­ве наказания применяется общественное порицание (может быть выве­шен список неявившихся у здания мэрии, объявлено порицание в суде, опубликованы в газетах фамилии неявившихся). За неявку на выборы суд может лишить на определенное время избирательных прав, в связи с чем такое лицо теряет право занимать должность на государственной или муниципальной службе. В соответствии с законом возможен штраф, на­лагаемый судом (например, в Египте — около 1 долл. США, в Турции — приблизительно 14 долл. США, в Люксембурге за вторичную неявку установлен штраф до 240 долл. США, в Бельгии—до 25 франков). Самое серьезное наказание — тюремное заключение до нескольких месяцев — применялось в отдельных развивающихся странах (в недалеком про­шлом — в Пакистане). Однако штрафы или иные формы наказания не распространяются на лиц, для которых участие в голосовании является факультативным. В Бразилии, например, это лица в возрасте 16—18 лет и старше 70 лет.

В единичных странах мерой преодоления абсентеизма избрано не наказание, а поощрение для явившихся: в Андорре, например, выдается стакан вина или одна песета (денежная единица).

*Виды. избирательных систем.* Избирательные системы различают­ся прежде всего по способам определения результатов выборов. Первый подсчет голосов проводится на избирательных участках, где в час, ука­занный в законе о выборах, вскрываются избирательные урны (ящики), и участковая избирательная/комиссия суммирует данные бюллетеней. Данные фиксируются в протоколе, который немедленно посылается в вышестоящую избирательную комиссию. Все такие комиссии, кроме участковых, суммируют данные протоколов и определяют результат вы­боров по избирательному округу или в целом по стране. Контроль за ходом подсчета голосов осуществляют кандидаты, их представители, уполномоченные общественных организаций, пресса, представители других средств массовой информации.

Процедура определения победителей зависит от той избирательной системы, которая применяется в данной стране. В зависимости от дета­лей (часто весьма существенных) различают множество избирательных систем. Говорят, например, о системе единственного передаваемого го­лоса, единственного непередаваемого голоса, о кумулятивной системе; иногда называют более 100 разновидностей. Но если исходить из прин­ципиальных различий, то следует констатировать, что имеются две глав­ные системы — мажоритарная и пропорциональная, — а также смешан­ная, соединяющая обе эти системы, поскольку часть депутатов избирает­ся по мажоритарной системе, а часть — по пропорциональной (напри­мер, в Германии). Эти части могут быть равными или неравными (так, е Италии замещается по мажоритарной системе 75% мест, а по пропорци­ональной — 25%; неодинаковы доли в Азербайджане, Венгрии). Пере численные выше системы представляют собой ответвления от главных.

Мажоритарная система во всех ее разновидностях способствует созданию стабильного правительства, опирающегося на партию большинства (при парламентарной форме); пропорциональная система учитывает интересы меньшинства.

*Мажоритарная избирательная система и ее разновидности.* На звание этой системы происходит от французского слова «мажорите», что значит «большинство». В ее основе лежит принцип большинства: избранным является кандидат (в одномандатном округе) или несколько кандидатов (в многомандатном округе), принадлежащих к одному и тому Ж1 списку партии, получившей в округе большинство голосов избирателе] по сравнению с другими партиями (партийными списками).

При мажоритарной системе различают три вида большинства: квали­фицированное, абсолютное и относительное. В соответствии с этим су­ществуют три главные разновидности мажоритарной избирательной сис­темы. При мажоритарной системе *квалифицированного большинства* закон устанавливает определенный процент голосов, который должен получить кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным. Этот процент обычно больше абсолютного большинства, т.е. больше 50% плюс один голос, но он может быть и иным. Так, президент Коста-Рики, для того чтобы быть избранным в первом туре, должен получить не менее 40% голосов всех зарегистрированных избирателей, в Азербайджане — 2/3 участвовавших в голосовании. В Италии до реформы 1993 г. было установлено, что кандидат в сенаторы, чтобы быть избранным в первом туре, должен получить не менее 65% всех поданных голосов избирате­лей. На деле получить такое большинство очень трудно, поскольку голо­са разбиваются между разными кандидатами. Поэтому в Италии в пер­вом туре избирали в лучшем случае семь сенаторов из 315, иногда одного, а то и никого.

Если при мажоритарной системе квалифицированного большинства в первом туре никто не побеждает, следует второй тур, который обычно проводится через одну-две недели. Во втором туре на новое голосование избирателей при данной системе выносятся две кандидатуры, набравшие наибольшее число голосов по сравнению с другими. Но второй тур может быть организован и иначе.

Процент голосов избирателей при системе квалифицированного большинства может быть установлен не от числа проголосовавших, а от числа всех зарегистрированных избирателей. Так, в Коста-Рике кандида­ту в президенты, для того чтобы быть избранным в первом туре, нужно получить не менее 40% плюс один голос всех зарегистрированных изби­рателей. В Чили квалифицированное большинство определяется иначе: в двухмандатном округе на выборах в парламент партия, получившая 2/3 голосов избирателей, участвовавших в выборах, получает оба места; если ни одна партия не получила такого большинства, по одному месту получают две партии, набравшие больше голосов, чем другие.

При мажоритарной системе *абсолютного (простого) большинст­ва* для избрания необходимо получить не менее 50% (минимум 50% плюс один голос) всех поданных голосов (часто не только поданных, но и признанных действительными; бюллетени же, признанные недействи­тельными, из подсчета исключаются). Этот процент ниже, чем при систе­ме квалифицированного большинства, но тоже достаточно высок, а голо­са тоже распределяются между разными кандидатами так, что нередко ни один из них не получает необходимых 50%. Поэтому при данной системе также бывает второй тур в его двух вариантах: на повторное голосование выносятся либо две кандидатуры, набравшие наибольшее количество голосов (так проводились выборы президентов в Польше в 1995 г., во Франции в 1996 г.), либо все кандидатуры, получившие уста­новленный законом процент голосов (например, 12,5% на выборах в парламенты Франции и Шри-Ланки). В обоих случаях избранным счита­ется кандидат (кандидаты определенного партийного списка в многоман­датном округе), который получит относительное большинство голосов по сравнению с другим.

При мажоритарной системе *относительного большинства* канди­дат (список кандидатов), чтобы быть избранным, должен получить боль­ше голосов, чем любой другой кандидат (список). Например, в избира­тельном округе подано 200 тыс. голосов, которые распределились между четырьмя кандидатами на одно место. Кандидат А получил 80 тыс. голо­сов, Б— 70 тыс., В —ЗОтыс.,Г— 20 тыс. Избранным является кандидат А, хотя, по существу, против него голосовало большинство избирателей (70 тыс. + 30 тыс. + 20 тыс.). В нашем примере было только четыре соперника. Если же их больше (бывает и более 10 на ояно место), то победителем может быть кандидат, набравший лишь 11—12%, а то и меньше голосов избирателей. По сравнению с системами квалифициро­ванного большинства и абсолютного большинства мажоритарная систе­ма относительного большинства имеет позитивные стороны: она исклю­чает обременительный для избирателей и дорогостоящий второй тур выборов, дает неплохие результаты при двухпартийной системе, когда соперников-кандидатов только два (как в Великобритании или США). Но когда кандидатов много и голоса избирателей распыляются между ними эта система коренным образом искажает волю избирательного корпуса Даже при двухпартийной системе в Великобритании были случаи, когда кандидаты одной партии получали в целом меньше голосов по стране, не больше мест в нижней палате парламента. Это происходило, в частности из-за неравенства избирательных округов.

В странах англосаксонского права мажоритарная система относи тельного большинства применяется при любом участии избирателей выборы признаются состоявшимися), в других же странах при применена мажоритарной избирательной системы квалифицированного, абсолютного и относительного большинства, чтобы выборы состоялись, требуется определенный процент проголосовавших избирателей (25% на выбоpax парламента и 50% на выборах президента Франции). Мажоритарная избирательная система либо в ее «чистом» виде (например, Великобри­тания, Франция), либо как часть смешанной системы в соединении с пропорциональной применяется в большинстве государств мира.

Очень редко используются наряду с названными тремя еще две разно­видности мажоритарной системы: единого непереходящего голоса и ку­мулятивного вотума. При *системе единого непереходящего голоса,* ко­торую иногда называют полупропорциональной, создаются многоман­датные округа, как всегда бывает при пропорциональной системе, но каждый избиратель может голосовать только за одного кандидата из того или иного партийного списка, содержащегося в бюллетене. Избранными считаются кандидаты, собравшие больше голосов, чем другие, т.е. дейст­вует принцип мажоритарной системы относительного большинства (число избранных соответствует числу мандатов по округу). Поскольку результат выборов определяется все же по мажоритарному принципу, эту систему считают разновидностью мажоритарной, хотя и с некоторы­ми отклонениями.

При *кумулятивном вотуме* (кумулятивный означает совокупный) избиратель имеет не один, а несколько голосов (три, четыре и т.д.). Он может отдать все голоса одному кандидату, а может распределить их между различными кандидатами одной и той же партии (например, три голоса из имеющихся четырех отдать кандидату, стоящему в партийном списке под № 1, а один голос — кандидату под № 4). Избиратель может также, если это разрешает закон, применить панашаж (от французского — «пестрота»): проголосовать за кандидатов из разных партийных списков, ориентируясь не на партийную принадлежность, а на личные качества того или иного кандидата. О панашаже подробнее говорится ниже, поскольку он обычно применяется при пропорциональной избира­тельной системе. Если используется система кумулятивного вотума, то результаты определяются опять-таки по принципу относительного боль­шинства: подсчитываются голоса по всем кандидатам, баллотирующим по округу; избранными считаются лица, собравшие больше другие голосов избирателей (в соответствии с числом депутатских мест по дан­ному округу). Поэтому данная система тоже является разновидностью мажоритарной.

*Пропорциональная избирательная система* может быть примене­на только в многомандатных и общегосударственных (национальных) избирательных округах. В одномандатном округе ее применить нельзя, поскольку одно место нельзя разделить между различными кандидатами или партийными списками. Главное в пропорциональной системе — не установление большинства голосов, хотя, конечно, подсчет голосов по разным партийным спискам кандидатов необходим и при этой системе, а вычисление *избирательной квоты* (избирательного метра). Это число голосов, необходимое для избрания хотя бы одного депутата из того или иного списка кандидатов, выдвинутых партией, избирательным объеди­нением и т.д. Места будут распределены окружной избирательной комиссией (или центральной комиссией, если речь идет об общегосудар­ственном округе) пропорционально собранным каждой партией голосам. Чтобы их распределить, нужно сначала вычислить избирательную квоту, что и делает избирательная комиссия округа (при применении пропорци­ональной системы в общегосударственном округе это делает централь­ная избирательная комиссия или орган, выполняющий ее функции).

Избирательная квота может быть вычислена по-разному, в зависи­мости от того, какой способ предусматривает избирательный закон дан­ной страны: в Израиле, например, он иной, чем в Болгарии, а в Германии (при применении смешанной системы) он отличается от принятого в Латвии.

Самый простой способ вычисления квоты — определение так назы­ваемой *естественной квоты,* или вычисление квоты по методу англича­нина Хэйра. Данный способ применяется в настоящее время в Румынии, Эстонии и др. При этом способе общее количество поданных по округу голосов делится на число депутатских мест по данному округу. Точно так же вычисляются квота и места по общегосударственному (национальному, федеральному) изби­рательному округу, только числа в данном случае будут гораздо крупнее: депутатских мест — десятки и сотни (что соответствует общей числен­ности депутатов избираемого парламента, если он целиком избирается по данной системе), а голосов — сотни тысяч и даже десятки миллионов, но арифметические действия в принципе те же.

Значительная доля вины в том, что избирательной комиссии округа не удалось распределить все места, а пришлось прибегнуть к дополни­тельным правилам, падает на несовершенство вычисления квоты. Ис­пользуется слишком огрубленный подход. Поэтому в некоторых странах эта система вычисления квоты усовершенствована: к делителю (числу мандатов) прибавляют единицу или даже две, в результате чего квота получается меньше, а возможность распределить сразу больше мест уве­личивается. Результат, который получается при этом, называется *искус­ственной квотой,* а способ вычисления — системой Хагенбаха — Бишоффа.

Наряду с вычислением естественной и искусственной квоты исполь­зуются и другие способы вычисления квоты, хотя в общем все они сводятся к системе поисков квоты *методом делителей* (нередко эти разновидности поиска квоты при пропорциональной системе называют методом или системой наибольшей средней, хотя последний термин используется и в иных значениях). Более широкое распространение среди таких методов получил метод, предложенный математиком д'0нд-том. В законах стран, использующих его, он так и называется: *метод (способ) д'0ндта.* При данном методе вычисления квоты голоса, по­лученные каждой партией (списком), делятся на ряд последовательных целых чисел, начиная с единицы, — делителей. Обычно бывает доста­точно деления на 1, 2, 3, 4 (для округа).

Применяя метод д'0ндта, нам удалось сразу распределить все де­путатские места. Но так бывает тоже не всегда. Нередко складывается такая комбинация числа голосов, полученных партиями, что сразу рас­пределить места не удается. Поэтому в некоторых странах этот метод усовершенствовали. В Болгарии число голосов делится на нечетные цифры: 1, 3, 5, 7 и т.д., в Латвии — на 1, 4, 7 и т.д. И все же и при таких усовершенствованиях при применении метода д'0ндта, как и при использовании метода Хэйра, иногда не удается сразу распределить все выделенные округу или в общегосударственном масштабе места. В этом случае очень важны дополнительные правила, установленные в законе страны.

При пропорциональной избирательной системе также может быть иногда два тура. В этом случае ко второму туру допускаются только партии, собравшие определенный процент голосов (например, не менее 17% в Греции). Расчет избирательной квоты для второго тура произво­дится уже по-новому: исходя из числа оставшихся незамещенных мест.

При смешанной системе избиратель имеет два голоса. Один он подает за конкретного кандидата по округу, второй — за ту или иную партию по общегосударственному списку. Первые голоса подсчитываются и места распределяются по мажоритарной системе, вторые — по пропорцио­нальной.

*Дополнительные правила распределения мандатов при пропор­циональной системе.* Таких правил несколько, но иногда их комбиниру­ют, соединяют с некоторыми модификациями. Первое — это правило *наибольшего остатка.* Если в законе страны сказано, что нераспреде­ленные по квоте места получают по очереди партии, у которых наиболь­шие остатки голосов.

При применении системы д'0ндта такое неравенство может быть меньше, но все же существует. При всех усовершенствованиях в мире нет избирательной системы, которая обеспечила бы абсолютное равенст­во, и, видимо, несмотря на достижения компьютеризации, создать такую систему невозможно, тем более что на практике подсчет идет не на тысячи голосов, а на единицы, и абсолютно точно распределить места, скажем, между 717 837 голосами и 423 513 голосами невозможно.

Второе дополнительное правило — правило *наибольшего избира­тельного числа.* Если в законе указано это правило, то места, не распре­деленные по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов.

Третье дополнительное правило — *суммировать* в масштабах стра­ны все остатки голосов партий по отдельно взятым округам и нераспре­деленное число мест по стране в целом, а затем вычислить *новую квоту,* но уже не для округа, а для страны в целом, и по этой квоте распределить между партиями оставшиеся места. Эта система может быть более точ­ной, хотя и в данном случае полного равенства быть не может. Кроме того, она сравнительно легко применима, когда по всей стране, по всем округам баллотируются списки кандидатов от одних и тех же партий. Применение ее становится затруднительным, когда в разных округах списки кандидатов выставляют разные партии: одни из них действуют по всей стране, а другие — только в местных масштабах.

Четвертое дополнительное правило применяется преимущественно в общегосударственных округах. Оно связано с тем, что нераспреде­ленными остались места не из-за применения квоты, а из-за действия рассматриваемого ниже заградительного барьера, поскольку партии, собравшие меньше установленного в законе процента голосов, не были допущены к распределению мест. В этом случае оставшиеся нераспре­деленными мандаты *передаются партиям, преодолевшим заградительный барьер,* пропорционально числу голосив, собранных этими партиями. Чем больше партия получила голосов, тем больше пропор­ционально этому она получит мест из резерва нераспределенных депу­татских мандатов.

*Распределение мест внутри партийного списка кандидатов.* При пропорциональной системе избиратель, как предполагается и как часто бывает на деле, голосует не за отдельную личность, лидера партии или понравившихся ему кандидатов, а за программу партии. Голосуя, он поддерживает политику той или иной партии (избирательного блока, объединения). При этом юридически он в равной мере голосует за весь список партии, не делая различий между кандидатурами, в него включен­ными. Избиратель голосует за всех, а кто будет избран, зависит от того, на сколько депутатских мест хватит у партии собранных голосов, т.е. сколько раз избирательная квота укладывается в числе ее голосов. При этом список кандидатов, особенно если округ общегосударственный и, следовательно, список может быть очень длинным, не публикуется в избирательном бюллетене. Он обычно публикуется заранее в периоди­ческой печати, а в бюллетене указываются одна или несколько фамилий лидеров партии, ее эмблема, краткий девиз. Партия обычно выдвигает список кандидатов, превышающий ее возможности получить соответст­вующее число голосов. Голосов избирателей на всех кандидатов не хва­тает. В нашем примере каждая партия на пять мест выдвигала пять кандидатов по округу, и голосов у них хватило в лучшем случае на три, иногда на два или на одно место. Часто бывает, что голосов не хватает ни на одно место. Но ведь избиратель голосовал за весь список в равной мере. Поэтому возникает вопрос: кому же из кандидатов, получивших юридически равное число голосов, отдать депутатские места?

Этот вопрос решается в избирательном законодательстве по-разно­му. Во-первых, существует принцип *очередности* кандидатов в списке: мандаты вручаются лицам, стоящим на *первых местах* в партийном списке (бюллетене). Если список соберет голоса, достаточные только для одного депутатского места, его получит кандидат, стоящий в списке под № 1; если голоса достаточны для двух мандатов, их получат лица, стоящие под № 1 и 2, и т.д. Естественно, что на первые места ставят себя лидеры партий, лица, направляющие ее политику.

Во-вторых, в некоторых странах при применении пропорциональной системы разрешается *преференциальный (предпочтительный) во­тум.* Он позволяет избирателю поддерживать голосованием определен­ную партию и вместе с тем отдать предпочтение конкретной кандидатуре или кандидатурам из данного партийного списка. Голосуя за список «своей» партии, избиратель может отметить цифрами 1, 2, 3 тех лиц. которых он желал бы видеть избранными в первую очередь. В этом случае избирательная комиссия должна сосчитать число разных преферен­ций и объявить избранными не тех, чьи фамилии стоят на первых местах списка, а тех, кто собрал больше первых, затем вторых и т.д. преферен­ций. Число избранных таким образом лиц, конечно, зависит от числа мест, полагающихся партии в соответствии с квотой. Впрочем, закон обычно не разрешает много преференций. Например, в Австрии избира­телю позволяется указать только одну преференцию.

В-третьих, при использовании системы единого непереходящего го­лоса избирателю тоже, по существу, предлагается *выбор в партийном списке:* из числа нескольких кандидатов, баллотирующихся по данному округу, он может проголосовать только за одного, отдавая тем самым ему предпочтение по сравнению с другими кандидатурами. По числу этих предпочтений и определяются итоги выборов по принципу относительно­го большинства. Поэтому данная система является в своей основе мажо­ритарной. Рассмотренный выше кумулятивный вотум также основан на *принципе предпочтения:* избиратель распределяет свои несколько го­лосов между различными кандидатами исходя из своих симпатий и анти­патий, хотя система кумулятивного вотума тоже относится к мажоритар­ным системам, ибо победители опять-таки определяются не по пропорци­ям, а на основе относительного большинства.

*Панашаж, соединение списков и заградительный пункт (барьер). Панашаж —* это право избирателя голосовать в многомандатном изби­рательном округе за кандидатов из разных партийных списков. Это озна­чает, что если закон разрешает панашаж, то отдается предпочтение лич­ности кандидата перед той или иной партией и ее программой. В резуль­тате избиратель может проголосовать за кандидатов от различных поли­тических партий, за лиц неодинаковых и даже противоположных полити­ческих убеждений. Панашаж искажает сам принцип партийного подхо­да, заложенный всегда в пропорциональную избирательную систему, а часто и в мажоритарную (например, при кумулятивном вотуме в много­мандатных округах).

Искажать пропорциональность партийного представительства может и *прием соединения списков.* Если такое разрешает закон, партии, оста­ваясь самостоятельными, объявляют, например, что в интересах выбо­ров они рассматривают свои два, три и т.д. списка кандидатов как единый блоковый список. В этом случае избирательная комиссия должна снача­ла разделить депутатские места между соединенным списком и другими списками кандидатов от иных партий. После этого партии, объединив­шиеся в блок, делят доставшиеся им депутатские места между собой. При этом в бюллетене кандидаты блока не составляют единого списка, избиратель по-прежнему голосует за те или иные партии, заявившие о соединении списков. Смысл этого приема заключается в том, чтобы ис­пользовать остатки голосов избирателей, которые иначе пропадут, а если эти голоса будут суммированы партиями блока, то дадут им несколько квот и, следовательно, дополнительные места.

Искажает пропорциональную систему и так называемый *загради­тельный пункт,* или заградительный барьер, введенный в интересах целесообразности, прежде всего для создания в парламенте крупных партийных фракций и как следствие — для того, чтобы правительстве опиралось в парламенте на партийное большинство, а не имело перед собой раздробленный конгломерат мелких и мельчайших партий. Заградительный пункт — это установленный в законе минимальный процент голосов избирателей, который необходимо получить партии (списку кандидатов) в целом по стране, чтобы иметь доступ к депутатским мандатам. Только при условии, что партия, ее кандидаты получили этот минимум голосов, она допускается к участию в распределении депутатских мандатов по пропорциональной системе. Если партия этот минимум голосов не получила, она отстраняется избирательной комиссией от учас­тия в дележе мест, собранные ею голоса пропадают, а все места делятся только между теми партиями, которые преодолели заградительный ба­рьер. Заградительный пункт неодинаков в различных странах: 1% — в Израиле, 2% — в Дании, 2,5% — в Шри-Ланке, 3% — в Аргентине, 4% — в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии (с 1993 г.), 5% — в Слова­кии (но для коалиции из 2—5 партий в Словакии заградительный барьер повышается и составляет 7%), 8% — в Египте, 10% — в Турции. Путем применения заградительного барьера многие партии, особенно в постсо­циалистических странах, где партийные системы еще не устоялись и наблюдается обилие партий, участвующих в выборах, а также в некото­рых странах Латинской Америки, где наблюдается такая же картина и в выборах участвуют иногда более сотни партий, отстраняются от распре­деления мест, хотя бы они и получили необходимую квоту (несколько квот) голосов избирателей.

Оценка панашажа, соединения списков, заградительного пункта сложна и может дать неодинаковые ответы с позиций политологии и юриспруденции. С точки зрения политологов, эти меры могут быть обу­словлены практическими потребностями: желанием создать работоспо­собный парламент, где будут представлены интересы крупных групп из­бирателей и будет исключена утомительная борьба депутатов за мелкие, мельчайшие, а иногда и своекорыстные интересы. Рассматриваемые институты связаны с необходимостью создать стабильное правительство, которое будет руководствоваться учетом политики крупных партий, а не множества мельчайших депутатских групп. Заградительный барьер спо­собствует стабильности правительства, которое мелкие партии, объеди­нившись в блок, не смогли бы легко свергнуть путем вотума недоверия.

Панашаж тоже дает возможность избирателю в какой-то мере учесть не только абстрактные для него партийные цели, но и конкретное поведе­ние тех или иных кандидатов, их качества как личностей, в том числе и лидерские качества. Однако возможно искажение принципа пропорцио­нальности и, более того, основополагающего конституционного принци­па равенства избирательного права. Если партии, их кандидаты, полу­чившие места по квоте, на деле лишаются их, то это нарушает равные права избирателей быть представленными в парламенте, как и равенство пассивного избирательного права. Однако, как уже говорилось, ни одна система не может обеспечить абсолютного равенства.

Разновидностью пропорциональной системы является *система единственного передаваемого (переходящего) голоса.* Технически она близка к системе единственного непередаваемого голоса (мажори­тарной системе), но напоминает пропорциональную систему с возмож­ностью панашажа и преференциального вотума, тем более что она приме­няется только в многомандатных округах. Избиратель имеет лишь один голос, но этот голос он может использовать не для голосования за партий­ный список, а только для преференциального голосования за одну из кандидатур любого партийного списка кандидатов. Этот голос он исполь­зует для обозначения преференции № 1. Но он может отметить других кандидатов преференциями № 2 и 3. Сначала подсчитываются только первые преференции у каждого кандидата. Если первых преференций у него нет, он вообще исключается из дальнейших подсчетов. При подсче­те преференций № 1 определяются квота и избранные депутаты. Обычно многие кандидаты не добирают голоса для квоты (т.е. для избрания по первой преференции), но у них могут быть отмечены преференции № 2 и 3. В этом случае кандидату передаются голоса из преференции № 2. Может использоваться и преференция № 3 для кандидата, обозначенно­го в бюллетенях под № 1. Ему передается третья преференция, если первая и вторая недостаточны для квоты. Отсюда эта система получила название единственного передаваемого (переходящего) голоса. Она может применяться также при избрании выборщиками (членами круп­ной избирательной коллегии) одного лица (например, президента Индии) из числа кандидатов, выдвинутых разными партиями.

*Смешанные избирательные системы.* Как отмечалось, и мажори­тарная, и пропорциональная избирательная система имеет свои плюсы и минусы. Поэтому в настоящее время в мире все чаще наблюдается тенденция объединения этих систем: часть депутатов парламента или колле­гиального органа местного самоуправления избирается по одной систе­ме, а часть — по другой. Комбинируются также разные способы подсчета голосов, что уже было показано на примерах системы единого неперехо­дящего голоса и кумулятивного вотума. Разумеется, смешанные систе­мы, как и пропорциональная, могут быть применены только при выборах коллегиального органа. Их невозможно использовать, например, на вы­борах президента.

Из сказанного видно, что существует множество крупных и мелких разновидностей избирательных систем, которые неоднократно совер­шенствовались с целью обеспечить соответствие поданных голосов и распределяемых депутатских мандатов. Однако полного соответствия, видимо, достичь невозможно: при мажоритарной системе меньшинство вообще не получает депутатских мест в округе, при пропорциональной системе всегда есть остатки неучтенных голосов, следовательно, точной пропорции голосов и мест нет и в обозримом будущем в условиях пред­ставительной демократии врядли будет. При непосредственной демокра­тии, даже при применении техники будущего, мнение какой-то части меньшинства также может оставаться неучтенным. Главная проблема состоит в защите прав и интересов этого меньшинства.

*Контроль за проведением выборов* осуществляется в разнообраз­ных формах избирательными комиссиями, общими судами, органами конституционной юстиции, в ряде стран — административными судами (в суд необходимо подать соответствующее заявление). Существует об­щественный контроль: включение представителей партий в избирательные комиссии с правом совещательного голоса, присутствие представителей партий и прессы при подсчете голосов, присутствие на выбора? международных наблюдателей.

***Тема 4.* Референдум**

**Вопросы:**

1. Понятие референдума. Референдум и плебисцит.
2. Виды референдума.
3. Организация проведения референдума.

*Понятие и значение референдума, плебисцита.* Все эти понятия связаны (выявлением воли избирателей, но методы такого выявления не всегда одинаковы.

Референдум (от латинского — «должное быть сообщенным») — это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее обще государственное 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 само управления.

Плебисцит («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, никакой четкости в этой терминологии ни на официальном, ни на неофициальном уровне нет. Выборы президента, особенно если избира­телям предлагается одна кандидатура, в развивающихся странах называ­ют и референдумом (Египет), и плебисцитом (Пакистан). Правда, ис­пользуя эти термины на русском языке, нужно иметь в виду точность перевода с иных языков, особенно неевропейских, поскольку смысловые обозначения не всегда совпадают.

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: повторя­ем, 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.

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 (в Пакистане при пре­зиденте Зия-уль-Хаке лицам, не явившимся на выборы для одобрения его кандидатуры, единственной притом, грозило тюремное заключение). 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)

*Инициатива референдума, формула референдума и организация голосования.* Для проведения референдума закон устанавливает опреде­ленные условия. *Инициатива референдума* может исходить только от некоторых высших органов государства, определенного числа депутатов парламента, установленного законом числа граждан и т.д. 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 необходимо собрать 500 тыс. подписей избирателей, в Венгрии с такой инициативой могут высту­пить 50 депутатов парламента, в Италии — группа органов местного самоуправления — 5 из 20 областных советов. 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 (например, в Белоруссии — 10 % избирателей дан­ной территории).

На референдум, как правило, выносится вопрос (реже — несколько вопросов), предполагающий положительный («да») или отрицательный («нет») ответ избирателя. Возможен и иной вариант, когда голосующему предлагается выбор из нескольких возможных решений (такой способ практикуется, в частности, в Швейцарии). В этом случае избиратель может выбрать одно из решений или дать положительный ответ на не сколько вариантов, решение же будет определяться большинством голо сов: им считается вариант, набравший наибольшее число положительных ответов. Все остальные варианты, даже если они соберут значительное число голосов, считаются отвергнутыми.

Вопрос, выносимый на референдум, или совокупность предлагаемы; вариантов называется *формулой референдума.* 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).

*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).

Отдельные избиратели могут подавать жалобы на действия избира­тельных комиссий, избирательных советов, комиссий по референдуму (в разных странах употребляются различные названия), на нарушения их избирательных прав. Эти жалобы рассматриваются по той же процедуре, что и при выборах. Право опротестовывать результаты референдума предоставляется только политическим группировкам. Окончательное решение по такому протесту обычно принимает высшая судебная ин­станция страны (верховный суд), во многих странах Латинской Амери­ки — верховные (высшие) избирательные трибуналы, иногда — высшие административные суды.

*Виды референдума и его правовые последствия.* 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 и консультативный референдум (в последнем случае путем голосования выявляется мнение избирателей, которое парламент учитывает, а может и не учесть, напри­мер при принятии закона). 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.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референ­дума, но обязательные правовые последствия связаны только с референ­думом, имеющим *решающий* характер, поскольку всякий консультатив­ный референдум, независимо, например, от того, будет он допарламентским 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 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 безуслов­но, 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. В Белоруссии решения, принятые республиканским референду­мом, в соответствии с конституцией 1996 г. подписываются президентом республики.

***Тема 5.* Институты досрочного прекращения полномочий выборного лица избирателями.**

**Вопросы:**

1. Понятие и значение отзыва выборного должностного лица. .
2. Организация проведения отзыва выборного должностного лица.

Институт отзыва (как ни одна форма непосредственной демократии) вызывал и вызывает до настоящего времени бурные споры и полемику как в странах, где данный институт не применяется на общегосударственном уровне, так и в государствах, где избирательное законодательство (или отдельные специальные законы) содержит нормы, регулирующие отзыв. Особенно остро встала данная проблема в связи с распадом СССР и необходимостью определения для вновь образовавшихся государств своих правовых институтов.

Традиционно отзыв депутата рассматривается как один из признаков императивного содержания депутатского мандата. Исходя из этого в условиях развития многопартийности и политического плюрализма противники сохранения такого мандата выступали и против всех его элементов. Так, в 1992 году Малько А., Синюков В. писали: «Сохранение в законодательстве такой нормы будет приводить к постоянным попыткам пересмотреть результаты выборов. В подобных обстоятельствах внешне демократический институт может превращаться (и уже превращается) в правовые оковы, ограничивающие убеждения депутата, побуждающие его идти против совести. И если в условиях административно-командной системы этот институт больше простаивал, поскольку в нем не было реальной потребности, то сейчас он может заработать в качестве карательного, репрессивного фактора». Сторонники этой позиции рассматривали предоставление права отзыва избирателям как возможность ограничения депутата в его деятельности, так как последний становится зависимым в своих решениях, действиях. То есть, наличие законодательного закрепления отзыва депутата или иного выборного должностного лица создает только видимость народовластия и «порождает зависимость парламентария, в первую очередь, от региональных властей» [32, с.39]. В подкрепление своих доводов авторы ссылаются на опыт зарубежных стран, в которых наблюдается тенденция к закреплению свободного депутатского мандата (так, во Франции еще в Великую революцию Национальное собрание декретами 23 июня и 8 июля 1789 года освободило своих членов от получения ими инструкций и декретом от 22 декабря 1789 года запретило их и на будущее время, с этих пор запрещение наказов избирателей стало принципом французского конституционного права) [32, с.39]. Не предусматриваются наказы избирателей и ответственность депутатов перед ними и в конституциях Италии, Португалии, Дании. Однако, по нашему мнению, ссылка на зарубежную практику носит чисто механический характер и не является очень убедительной, ведь прежде чем запретить императивный мандат европейские государства прошли столетнюю историю развития принципов деятельности парламентов. Кроме того, можно согласиться с высказываниями некоторых авторов (Вайль Б., Белкин А.А.), которые выступали против подражания зарубежным странам без учета особенностей менталитета наших государств. Признавая, что институт отзыва депутата в странах с развитыми парламентскими традициями является историческим анахронизмом, применительно к нашему государству (речь идет, в основном о России, тем не менее, думаем, что Республика Беларусь в подобном вопросе имеет аналогичный уровень развития) отказ от него возможен лишь по мере становления многопартийности и перехода на выборы по партийным спискам.

Как отмечает Дмитриев С.В., современное негативное отношение к императивному депутатскому мандату связано с тем, что на каждого парламентария теперь смотрят не просто как на представителя своих избирателей, а как на члена представительного (законодательного) учреждения, который приобретает свой статус и наделяется особыми полномочиями и привилегиями от всех граждан государства, осуществляет свою деятельность в интересах всех граждан и руководствуется при принятии решения только Конституцией и своими убеждениями.

Кроме этого, на наш взгляд, ряд противников сохранения отзыва представительных должностных лиц выступают с подобной точкой зрения в силу наличия существенных пробелов в законодательстве, регулирующем отзыв (естественно, существование неконкретных формулировок достаточных и необходимых оснований для отзыва, неурегулированность многих процедурных вопросов приводит к росту числа лиц, поддерживающих запрет на такую форму ответственности перед избирателями). Именно таким образом можно оценить особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой, в котором автор указывает в качестве одного из моментов отрицательной роли института отзыва «неопределенность оснований допускает любое их истолкование и открывает дорогу к произволу при их применении», а, следовательно, законодатель должен воздерживаться от введения институтов, которые могут «вести без достаточно четких оснований и формально выверенных процедур к фактическому пересмотру результатов выборов и аннулированию депутатского мандата».

Ряд ученых и практиков придерживается мнения, что, несмотря на опасности, институт отзыва должен быть закреплен в законодательстве. Подобная точка зрения звучит все чаще в России в связи с парламентскими выборами 2003 года, когда обострилась угроза голосования достаточного числа избирателей против всех. В обоснование своей позиции сторонники такого голосования приводят доводы, что в «России так и не сложился механизм реализации действительно народной воли и осуществления действительно народной власти. Система, которая заставляла бы депутатов обеспечивать единство слова и дела, действовать в интересах людей, отсутствует».

По нашему мнению, институт отзыва выборных должностных лиц на современном этапе должен быть сохранен в законодательстве. Отзыв депутата – это форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти. При должном законодательном урегулировании отзыв играет положительную роль в государстве и не вызывает нарушение стабильности результатов выборов. Существование возможности отзыва избранного представителя повышает ответственность этих лиц перед избирателями и расширяет вероятность формирования дееспособного состава парламента, так как граждане оказываются постоянно включенными в деятельность представительного органа власти (по крайней мере, выборное лицо будет стремиться под угрозой быть отозванным являться на заседания представительного органа и участвовать в его работе). Отзыв позволит защитить избирателей и даже сами органы власти от людей, которые случайно избраны в орган и не работают.

Кроме того, трудности политического, организационно-правового характера при реализации отзыва возникают в обстановке заметного политического противостояния в обществе (чего никак не наблюдается в нашей стране). Именно политическая нестабильность находит отражение в процедуре реализации различных форм государственной власти и в законодательстве. Так, например, в Законе Литовской Республики от 17 декабря 1991 года в качестве основания для постановки избирателями вопроса о выражении недоверия к депутату предусматривалось установление фактов сознательного сотрудничества с КГБ (МГБ) и другими специальными службами зарубежных государств. Однако наличие в практике государств таких недемократических оснований не лишает сам институт положительных моментов. Ведь, если какое-либо государство устанавливает дискриминирующие основания, например, для принятия лиц в гражданство (например, довольно трудный экзамен знания государственного языка и истории государства), то нельзя рассматривать другие страны, предусматривающие владение государственным языком, как попирающие права и свободы человека.

Необходимость существования в государстве такой формы ответственности выборных должностных лиц перед избирателями (хотя бы на уровне местного самоуправления) подтверждается и расширением числа субъектов федерации России, которые принимают законодательные акты, устанавливающие возможность отзыва таких лиц. В настоящее время уже в 35 субъектах Российской федерации принято 62 законодательных акта, которые содержат нормы об отзыве, в том числе 5 – об отзыве главы исполнительного органа государственной власти; 25 – об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти; 5 – об отзыве депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления; 11 – об отзыве глав муниципальных образований; 16 – об отзыве депутатов представительньных органов местного самоуправления. Более того, в декабре 1998 года было принято постановление Центральной избирательной комиссии Российской федерации, в котором предусматривалось до конца 1998 года завершить работы над проектом модельного закона о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, в течение первого квартала 1999 года – подготовки модельных законов о порядке отзыва выборных должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской федерации и местного самоуправления. Только в 1997 году населением муниципальных образований было высказано требование об отзыве избранных глав администраций 6 городов, 3 районов, 15 поселков и сельсоветов. В Республике Хакасия таких муниципальных образований было 3, Алтайского края – 16, Псковской области – 2, Иркутской, Нижегородской и Свердловской областях – по одному.

Конечно, реализация института отзыва депутатов и иных выборных лиц связана с рядом трудностей, как политического, так и морального характера. К числу последних, например А.А. Белкин, относит моральную оценку поведения депутатов [17, с.56] (причем, зачастую заранее у людей бытует негативное мнение, которое подкрепляется действиями самих избранных лиц, нарушающих нормы парламентской дисциплины и депутатской этики, которые широко освещаются в средствах массовой информации).

Кроме этого, особенно в последнее время справедливо указывается на такую проблему практической реализации отзыва как «социально-психологический аспект массовых явлений». Процедура отзыва может лишь внешне считаться обратимой по отношению к выборам депутата, поскольку во втором случае в наличии именно выбор из нескольких кандидатов, а в первом – лишь оценка отдельного лица. Но для обыденного сознания вполне уместно задаться вопросом о том, кто же будет депутатом вместо отозванного? В ходе кампаний по отзыву этот вопрос остается без ответа и, следовательно, заранее служит для части избирателей сдерживающим фактором. Именно поэтому для преодоления опасности признания голосования по отзыву несостоявшимся в ряде случаев предусматривается нетрадиционная для нашего законодательства процедура отзыва, когда голосование по отзыву депутата проводится одновременно с проведением дополнительных выборов депутата по соответствующему избирательному округу. При этом депутат, в отношении которого инициирован отзыв, включается в число кандидатов в депутаты по избирательному округу без прохождения процедур, предусмотренных для выдвижения кандидатом в депутаты. Отзыв депутата считается несостоявшимся, если в результате выборов он получит наибольшее в сравнении с другими кандидатами число голосов (например, такая процедура закреплялась до марта 2004 года в Удмуртской Республике).

Есть страны, в которых отозванными могут быть не только депутаты или судьи, но и другие выборные должностные лица. Так, во Вьетнаме Национальное Собрание вправе избирать и отзывать Президента и Вице-президента Социалистической Республики Вьетнам1.

В некоторых странах отзыв может быть осуществлен в отношении выборных должностных лиц на всех уровнях. Например, на Кубе процедура отзыва начинается по инициативе 20% избирателей соответствующего избирательного округа либо по инициативе любого делегата муниципальной ассамблеи, избравшей данного делегата провинциальной ассамблеи, или депутата Национальной Ассамблеи народной власти, а также по инициативе как минимум 20% членов ассамблеи, в которой состоит потенциальный отзываемый. Если предложен отзыв делегата муниципальной ассамблеи, который одновременно является членом вышестоящей ассамблеи, то заслушивается мнение этого представительного коллегиального органа власти, а если такой делегат — член Государственного Совета, следует проконсультироваться с Государственным Советом. Отзыв делегата муниципальной ассамблеи на Кубе производится тайным голосованием на собрании избирателей при кворуме, составляющем более половины избирателей этого избирательного округа. Отзыв делегатов провинциальных ассамблей и депутатов Национальной Ассамблеи народной власти осуществляется в том же порядке, что и избрание.

В Республике Беларусь, хотя целый раздел Избирательного кодекса посвящен институту отзыва, он остается слабо урегулированным, содержащим достаточное количество пробелов и редко применяемым. ИК РБ не содержит определение отзыва. Чтобы заполнить этот пробел, думается, в статью 155 ИК РБ «основные термины, используемые в настоящем Кодексе» необходимо ввести, что «отзыв – это процедура досрочного прекращения депутатских полномочий, осуществляемая путем голосования избирателей округа, от которого избран данный депутат».

Согласно ст. 129 ИК РБ отозванным может быть депутат, не оправдавший доверие избирателей, выразившееся в невыполнении предусмотренных законом депутатских обязанностей, нарушении Конституции, законов, актов Президента, совершении действий, дискредитирующих депутата. Это одно из наиболее важных положений, так как именно оно содержит основания досрочного прекращения полномочий. Следует отметить, что настоящий закон уже содержит определенное толкование «неоправдания доверия». Безусловно, такое закрепление является весьма актуальным, иначе существовала возможность проявлять, как выражается Авакьян С.А., «вкусовые подходы к деятельности и поведению депутата. Если что-то не нравилось, всегда можно было сказать, что он не оправдывает доверия».

Однако, на наш взгляд, более правильным является подход к определению оснований отзыва как к неисчерпывающему перечню действий, относящимся к ним, предусмотренный в проекте Федерального Закона «Об отзыве депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу» [156]. Потому что, если толкование «невыполнения депутатских обязанностей и нарушения Конституции, законов, актов Президента» на практике не вызывает каких-либо сложностей (к подобным действиям, исходя из анализа законодательства, например, Закона РБ «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», относятся систематическое, без уважительных причин неучастие в работе представительного органа – это может быть не посещение заседаний Палаты представителей (или местного Совета депутатов), комиссий этих органов, невыполнение их поручений, а также отказ от контактов с избирателями или их приема, в рассмотрении законных и обоснованных жалоб, обращений, заявлений избирателей, невыполнение наказов избирателей), то «совершение действий, дискредитирующих депутата» требует дополнительного уточнения. Скорее всего, к подобным действиям можно отнести совершение действий не только нарушающих депутатскую этику, но и нормы морали, принятые в нашем обществе (это могут быть использование нецензурных выражений во время выступлений, оскорбления, драки).

В юридической литературе высказывалось мнение, что существование такого основания отзыва депутата как нарушение Конституции и законов «дублирует такой конституционный институт как досрочное прекращение полномочий депутата» [80, с.94]. Подобное мнение базировалось в основном на том, что депутат, нарушивший закон, должен быть лишен мандата представительным органом, в котором он работает, на основании вступившего в законную силу обвинительного приговора или иного решения суда либо другого компетентного органа. В данном случае нет необходимости инициировать всю процедуру отзыва депутата. Однако, на наш взгляд, подобное основание должно оставаться, так как институт отзыва выборного лица может использоваться в случае, когда факт нарушения закона установлен, но депутат не будет привлечен к ответственности по различным законным основаниям, например, в силу акта амнистии.

В настоящее время право возбуждения вопроса об отзыве депутата принадлежит избирателям избирательного округа, от которого избран депутат (ст. 130 ИК РБ). В соответствии со ст. 72 Конституции РБ инициатива должна исходить от не менее 20 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на данной территории. Довольно большое количество подписей в поддержку инициативы об отзыве депутатов предусмотрен и в некоторых субъектах Российской Федерации (в Пермской области за инициативу отзыва депутата нужно собрать не менее 15 % подписей избирателей соответствующего избирательного округа). Такое строгое положение связано с тем, что отзыв выборного лица – процедура, к которой необходимо подходить ответственно и взвешенно.

Безусловным положительным моментом является существование статьи в ИК РБ, специально посвященной гарантиям прав депутата при рассмотрении предложения об отзыве.

Инициаторы созыва собрания избирателей не позднее 10 дней до проведения собрания обязаны письменно уведомить депутата, в отношении которого они намерены возбудить вопрос об отзыве, и соответственно Палату представителей или местный Совет депутатов, из состава которого предполагается отозвать депутата, о дате, месте проведения собрания и мотивах, послуживших основанием для постановки такого вопроса. Это положение является одной из гарантий защиты прав отзываемого лица, которое в течение данного срока имеет возможность подготовиться к объяснениям по поводу всех возникших оснований. К числу гарантий относится также право такого депутата представлять на собрании избирателей свои объяснения, как в устной, так и письменной форме, причем объяснения должны быть отражены в протоколе собрания. Закон не предусматривает каких-либо ограничений для выступления депутата, поэтому последний может приводить свои доводы независимо от того, были ли представлены им объяснения в письменном виде. Кроме этого, депутат, в отношении которого возбуждается вопрос об отзыве, имеет право не позднее семи дней до назначения даты собрания при наличие уважительной причины ходатайствовать либо перед инициаторами, либо органами, принимавшими решение о созыве собрания, о переносе даты проведения собрания. Однако повторное перенесение даты не допускается.

В качестве гарантий прав депутата можно рассматривать и положение, что в случае, если обстоятельства, послужившие основанием для возбуждения вопроса об отзыве депутата, являются предметом рассмотрения в суде, председатель местного Совета депутатов, администрация организации приостанавливают рассмотрение вопроса о проведении собрания избирателей до вынесения судом приговора или решения. Однако, по нашему мнению, (с учетом предыдущих предложений в отношении замены «председателя местного Совета депутатов» на «исполнительные и распорядительные органы») было бы целесообразней изложить эту часть статьи 133 ИК РБ в другой редакции, предусмотрев обязанность Палаты представителей или местного Совета, где работает депутат, в отношении которого возбуждается вопрос об отзыве, сообщать инициаторам проведения собрания о наличие судебного дела. Так как, если принять во внимание, что определение даты, места проведения собрания должно играть в основном организационно-техническую роль, а инициаторы обязаны сообщать представительному органу, где работает депутат, о намерении возбудить вопрос об отзыве депутата, то именно эти субъекты и должны приостанавливать решение вопроса о созыве собрания избирателей.

Для предотвращения опасности искусственного затягивания всей процедуры отзыва предусматривается, что в случае болезни депутата по его письменному заявлению с приложением подтверждающих документов собрание избирателей переносится на другое время, однако собрание может быть проведено независимо от состояния здоровья депутата по истечении четырех месяцев со дня намеченной первой даты собрания. О своем выздоровлении депутат должен направить письменное уведомление в трехдневный срок инициаторам собрания или органам, определившим время проведения собрания.

Статья 10 ИК РБ закрепляет положение, согласно которому отзыв осуществляется с соблюдением основных принципов избирательной системы. Кроме того, некоторые гарантии прав инициаторов при возбуждении вопроса об отзыве, закреплены в Избирательном кодексе в специальных статьях, посвященных порядку осуществления этого права. Среди уже закрепленных, можно отметить право инициаторов собрания перенести собрание на другую дату, если на это имеется письменное согласие депутата, причем перенесение даты возможно только один раз. О проведении собрания избирателей составляется протокол, в котором указывается дата и место проведения данного собрания, количество участников, существо рассматриваемого вопроса, результаты голосования и принятые решения, а также состав образованной инициативной группы с указанием фамилии, имени, отчества и места жительства каждого из них. Инициативная группа создается в количестве не менее пяти человек. Такое количество членов инициативной группы для сбора необходимого числа подписей может быть недостаточным для успешной реализации главной их цели – сбора подписей не менее 20 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на территории данного избиратеьного округа. С этой целью законодатель предусмотрел возможность образования новых инициативных групп на новых собраниях избирателей, которые должны быть проведены в течение 30 дней со дня регистрации первой инициативной группы. И это, на наш взгляд, еще одно положение в пользу того, чтобы отменить обязательную стадию на сегодняшний день – обращение с заявлением о проведении собрания к председателю местного Совета депутатов, так как он может принимать решение в десятидневный срок. Следовательно, из 30 дней, которые отводятся на возможность проведения собрания избирателей, одна треть уже может быть потеряна, а если исходить из того, что сбор подписей должен быть закончен не позднее 45 дней с момента регистрации первой инициативной группы, а на регистрацию инициативной группы отводится 15 дней, то большая половина срока проходит не за сбором подписей избирателей.

Инициативная группа, образованная на собрании, регистрируется Центральной комиссией по выборам при возбуждении вопроса об отзыве депутата Палаты представителей или соответствующими территориальными избирательными комиссиями – об отзыве депутата местного Совета. В соответствии со ст. 134 ИК РБ, для регистрации представляются протокол собрания избирателей, список участников собрания и членов инициативной группы, копия письменного уведомления депутата о проведении собрания избирателей и документ, подтверждающий направление уведомления депутату. По нашему мнению, надо предусмотреть, что в данном случае необходимо предоставлять в эти комиссии и документы, подтверждающие мотивы, послужившие основанием для возбуждения вопроса об отзыве депутата. ИК РБ содержит в качестве права возможность присутствия депутата (или уполномоченного им лица), а также представителя инициативной группы на заседании избирательных комиссий при решении вопроса о регистрации группы. Однако было бы целесообразней предусмотреть такую обязанность, не исполнение которой не лишает комиссию права рассматривать вопрос и выносить решение о регистрации или об отказе в регистрации инициативной группы. Такое положение позволило бы комиссии более полно представить картину происходящего в данном округе, заслушать и оценить доводы каждой из сторон и только после этого выносить соответствующее решение.

Белорусское избирательное законодательство (ст. 134 ИК РБ) предоставляет 15 дней после поступления необходимых документов для регистрации инициативной группы соответствующими комиссиями и 3 дня для выдачи свидетельства о регистрации и подписных листов для сбора подписей. Такое положение является не совсем оправданным и является проявлением искусственного затягивания всей процедуры отзыва. Для решения аналогичного вопроса о регистрации при выдвижении кандидатов в депутаты предусматривается вдвое большая инициативная группа, но втрое меньший срок на принятие решения о регистрации этой группы. Так, согласно статье 65 ИК РБ выдвижение кандидатов в депутаты Палаты представителей осущетвляется инициативной группой в количестве не менее 10 человек (кандидатов в местные Советы – от 3 до 10 человек), а окружная, территориальная комиссия рассматривает заявление, регистрирует инициативную группу и выдает ее членам соответствующие удостоверения и подписные листы в пятидневный срок.

О регистрации инициативной группы избирательная комиссия, принявшая об этом решение, сообщает в Палату представителей или местный Совет депутатов, из числа которого предлагается отозвать депутата.

Инициативная группа со дня получения свидетельства о ее регистрации имеет право осуществлять сбор подписей избирателей на всей территории избирательного округа. Сбор подписей за отзыв депутата осуществляется практически таким же путем, как и при выдвижении кандидатов в депутаты. На наш взгляд, в данном случае необходимо в ст. 136 ИК РБ, предусматривающей порядок сбора подписей в поддержку инициативы об отзыве депутата, внести положения, согласно которым участие администрации организации в сборе подписей, равно как принуждение в процессе сбора подписей и вознаграждение граждан, имеющих право на участие в голосовании по отзыву депутата, за внесенные подписи не допускаются. Сбор подписей запрещается в процессе и в местах выдачи заработной платы, а также в других местах, где агитация и сбор подписей запрещены законодательством Республики Беларусь. Грубое или неоднократное нарушение указанных запретов может быть основанием для признания соответствующей избирательной комиссией недействительности собранных подписей избирателей.

Согласно ст. 135 ИК РБ подписные листы должны содержать формулировку предложения об отзыве депутата с указанием мотивов отзыва, фамилию, имя, отчество депутата, дату рождения, профессию, должность (занятие), место работы и место жительства, год избрания депутатом, партийность, а также фамилию, имя, отчество члена инициативной группы, собирающего подписи, и номер свидетельства о регистрации данной группы и последний день сбора подписей. Тем не менее, несмотря на законодательное закрепление, содержание подписных листов может вызывать определенные сомнения. Конечно, нельзя согласиться с мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой, которая утверждает, что, внося письменную формулировку в листы для сбора подписей избирателей в поддержку отзыва депутата и бюллетени для голосования, «против депутата выдвигается публичное обвинение без его подтверждения в установленном соответствующим процессуальным законом порядке, то есть без обеспечения необходимых гарантий достоинства личности» [166, с.5]. Однако без указания оснований для отзыва депутата при сборе подписей теряется всякий смысл этой процедуры. Естественно, что добропорядочный ответственный избиратель не поставит свою подпись в поддержку возбуждения вопроса об отзыве, если он не знает, что совершил депутат. Кроме этого, подобное «ограничение» прав депутата легко может быть ликвидировано, как путем введения обязательности составления заключения или иного документа уполномоченными органами о действительности фактов нарушения депутатом обязанностей, закона или этических принципов, которые составляются на момент подачи в избирательные комиссии ходатайства о регистрации инициативной группы, так и уже существующей в избирательном законодательстве Республики Беларусь возможности приостановления рассмотрения вопроса, если обстоятельства, послужившие основанием для возбуждения вопроса об отзыве депутата, являются предметом рассмотрения в суде.

Больший спор может вызвать закрепление ряда сведений в отношении депутата и не внесение в подписные листы данных, касающихся важных процедурных вопросов. Например, на наш взгляд, листы для сбора подписей должны содержать наименование избирательного округа, на территории которого проводится сбор подписей. В соответствии со ст. 92 Конституции РБ, ст. 6 Закона РБ «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания РБ» депутаты Палаты представителей осуществляют свою деятельность в Парламенте на профессиональной основе. Председатели местных Советов (за исключением, сельского, поселкового, городского – города районного подчинения Советов, где председатель является одновременно главой исполнительного органа) также обязаны исполнять свои полномочия без совмещения с другими должностями или выполнения иных оплачиваемых работ. Исходя из этого, в отношении этих лиц вообще нецелесообразно в подписном листе указывать профессию, должность (занятие), место работы. Более того, указание подобных сведений и в отношении других депутатов местного Совета в подписном листе является посторонней информацией. В данном случае, подобные данные могут негативным образом повлиять как на истинное волеизъявление избирателя, который может просто испугаться ставить свою подпись за отзыв, посмотрев на занятие этого депутата, так и на самого депутата, который, хорошо выполняя свои обязанности по своему иному месту работы, может подвергнуться незаслуженным нареканиям со стороны коллег либо опасности негативного воздействия со стороны иных лиц. Кроме этого, задачей отзыва является досрочное прекращение полномочий лица, которое избрано депутатом, и именно эту сторону его деятельности необходимо оценивать.

Процедура сбора подписей в поддержку предложения о возбуждении вопроса об отзыве депутата практически аналогична правилам сбора подписей при выдвижении кандидатов в депутаты избирателями. Сбор подписей осуществляется только членами инициативной группы в течение 45 дней со дня получения свидетельства о регистрации этой группы. Если же в округе зарегистрировано несколько инициативных групп, то независимо от даты их регистрации этот срок будет течь с момента регистрации первой инициативной группы. В подписные листы включаются подписи избирателей, проживающих в одном населенном пункте (в городах с районным делением – в одном районе) в пределах округа, по которому возбужден вопрос об отзыве депутата. В подписном листе указываются данные подобные сведениям, которые вносятся в листы для сбора подписей при выдвижении кандидатов в депутаты. Ответственность за достоверность данных, содержащихся в подписных листах, несет член инициативной группы, осуществляющий сбор подписей. Избиратель вправе поставить свою подпись только на одном подписном листе и только один раз. Если такой гражданин поставил несколько подписей, то будет считаться одна из них, все остальные признаются недействительными.

В соответствии со статьей 137 ИК РБ заполненные подписные листы не позднее следующего дня по истечении 45 дней должны быть представлены председателю Минского городского Совета либо соответствующего районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов при возбуждении вопроса об отзыве депутата Палаты представителей; председателю Минского городского Совета – вопроса об отзыве депутата этого Совета; председателю районного, городского (города областного подчинения) – об отзыве депутата областного Совета; председателю районного, городского (города областного и районного подчинения), поселкового, сельского Совета – депутата соответствующих Советов депутатов. Таким образом, избирательное законодательство предусматривает первичную проверку достоверности подписей избирателей в подписных листах (которая может быть и единственной) органами, которые не только относятся к той же ветви власти, но и, в некоторых случаях, в которых работает отзываемый депутат. Конечно, существуют меры ответственности за нарушение избирательных прав граждан, которые будут сдерживать противоправные порывы некоторых лиц по фабрикации при подсчете и признании действительными подписей в листах. Однако, на наш взгляд, и для упрощения процедуры отзыва, и для гарантии большей объективности целесообразно изменить предусмотренный порядок. Во-первых, председатель соответствующего Совета депутатов для проверки подписей должен создавать определенную группу, в которую могут входить как депутаты, так и иные привлеченные председателем лица, во-вторых, проверка подписей проводится в месячный срок после представления подписных листов. В конце этой процедуры составляется протокол, который подписывается председателем Совета депутатов и направляется в соответствующую избирательную комиссию. Таким образом, по нашему мнению, заполненные подписные листы по истечению срока на сбор подписей должны передаваться непосредственно в Центральную комиссию по выборам – при возбуждении вопроса об отзыве депутата Палаты представителей, в соответствующую территориальную избирательную комиссию – вопроса об отзыве депутата местного Совета. Подобное положение существует и в ряде субъектов Российской Федерации, в которых предусмотрен отзыв выборного должностного лица, а также в проекте федерального закона [156]. В пользу такого предложения, говорит и возможность, представленная избирательным комиссиям частью 1 статьи 138 ИК РБ, проверять достоверность подписей в подписных листах. Признание достоверными подписей избирателей в поддержку предложения о возбуждении вопроса об отзыве проводится в порядке, установленном для аналогичной процедуры при выдвижении кандидатов в депутаты. Недостоверными считаются также подписи избирателей, не проживающих на территории избирательного округа, и подписи, собранные до регистрации инициативной группы, которая осуществляет сбор подписей.

В настоящее время в течение 15 дней с момента поступления материалов от председателя соответствующего Совета депутатов Центральная комиссия или территориальная избирательная комиссия устанавливает факт соблюдения требований Избирательного кодекса РБ, после чего принимает решение о назначении голосования об отзыве депутата. Решение Центральной комиссии о назначении голосования об отзыве депутата Палаты представителей направляется в нижнюю палату парламента и передается для обнародования (опубликования) в средства массовой информации, а решение соответствующей территориальной избирательной комиссии публикуется в местных печатных изданиях или иным способом доводится до сведения избирателей. Голосование проводится не ранее одного месяца и не позднее двух месяцев со дня принятия решения о его назначении. Такое решение может быть отменено, если полномочия депутата досрочно прекращены.

Следует отметить, что в процедуре назначения голосования об отзыве депутата предусматривается как минимум две возможности, которые сменили одна другую в белорусском законодательстве. Первая возможность – это возложение полномочия по принятию решения о назначении голосования об отзыве на иные, нежели избирательные комиссии, органы. В частности, согласно законам БССР о порядке отзыва депутатов Президиум Верховного Совета БССР назначает проведение голосования для отзыва депутата Верховного Совета, а исполнительные комитеты Советов депутатов – голосования для отзыва депутатов местных Советов. В России в соответствии со ст. 19 проекта Федерального закона «Об отзыве депутата Государственной Думы» предусматривается, что решение о проведении голосования по отзыву такого депутата принимается постановлением Государственной Думы [156]. Вторая – более оптимальная, на наш взгляд, – закреплена в действующем в Республике Беларусь избирательном законодательстве, когда независимые от представительных органов избирательные комиссии, при соблюдении инициаторами возбуждения вопроса об отзыве депутата всех требований законодательства, на основании собственных проверок и исследования принимают решение о голосовании. Такая процедура является экономной как по срокам разрешения вопроса о голосовании, так и по затратам сил и средств.

За время, отведенное с момента принятия решения о голосовании до дня его проведения, должны быть образованы участки для голосования, участковые избирательные комиссии, составлены новые списки избирателей, имеющих право участия в голосовании, изготовлены бюллетени для голосования. При проведении отзыва депутата участки для голосования образуются не позднее 7 дней после назначения для голосования в районах и городах районными, городскими (в городах областного подчинения) исполнительными комитетами, а в городах с районным делением – районными администрациями. В воинских частях участки образуются по представлению командира воинских частей.

При проведении голосования об отзыве депутата местного Совета территориальные комиссии не образуются, а их полномочия осуществляются соответственно действующими областными, Минской городской, районными, городскими, поселковыми и сельскими территориальными избирательными комиссиями. Участковые комиссии образуются районными, городскими исполнительными комитетами, в городах с районнм делением – районными администрациями в составе 5-19 членов комиссии не поздне 10 дней со дня принятия решения о назначении голосования об отзыве депутата. Решение об образовании комиссий с укаанием их состава, места нахождения, номеров телефонов в семидневный срок публикуется в печати или иным способом доводится до сведения граждан.

Списки граждан, имеющих право участвовать в голосовании об отзыве депутата, составляются по каждому участку для голосования и подписываются председателем и секретарем участковой комиссии. В списки граждан, имеющих право участвовать в голосовании об отзыве, включаются все граждане Республики Беларусь, достигшие ко дню или в день голосования об отзыве 18 лет, постоянно или временно проживающие к моменту составления списка на территории данного участка и имеющие право участвовать в нем.

Бюллетень для голосования об отзыве депутата должен содержать наименование и номер округа, от которого избран депутат, формулировку предложения об отзыве депутата с указанием мотивов отзыва, фамилию, имя, отчество депутата, дату рождения, профессию должность (занятие), место работы и место житальства, год избрания депутатом, партийность, варианты ответа – «за отзыв» и «против отзыва». Текст бюллетеня утверждается соответствующей окружной, территориальной комиссией. Кроме этого, бюллетень для голосования должен содержать разъяснение о порядке его заполнения.

Избиратели, инициативные группы, доверенные лица депутата имеют право свободно и всесторонне обсуждать вопросы, связанные с отзывом депутата, его деловые и личные качества, вести агитацию за или против отзыва депутата на собраниях, митингах, в средствах массовой информации, а также во время встреч с избирателями. Право на предвыборную агитацию субъекты приобретают с момента принятия решения соответствующей избирательной комиссией о назначении голосования по отзыву депутата. Однако фактически обсуждение кандидатуры отзываемого депутата, высказывание мнения об отношении к самому отзыву начинается намного раньше, еще с этапа сбора подписей в поддержку предложения вопроса об отзыве, когда члены инициативной группы так или иначе представляют избирателям депутата, его качества, результаты работы.

При решении вопросов, связанных с отзывом, депутат может иметь доверенных лиц, которые будут представлять его интересы во взаимоотношениях с избирателями, инициативными группами, государственными органами, комиссиями по проведению голосования об отзыве. Согласно ст. 140 ИК РБ такое право у депутата возникает с момента принятия избирательной комиссией решения о проведении голосования об отзыве. Однако такое положение, на наш взгляд, является не совсем целесообразным, так как потребность в представлении депутатских интересов может возникнуть задолго до принятия решения о голосовании, например, еще во время проведения собраний избирателей до регистрации инициативной группы. В этом случае избирательное законодательство предусматривает возможность участия уполномоченных лиц депутата на собраниях избирателей. В соответствии со ст. 50 Закона РБ «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» депутат для разрешения вопросов, связанных с его деятельностью, вправе иметь до двух помощников, работающих на постоянной основе с оплатой труда, и до трех – работающих на общественных началах. Своих помощников могут иметь и депутаты местных Советов. Таким образом, по нашему мнению, помощники должны признаваться доверенными лицами депутата. Поэтому статус доверенного лица должен возникать у гражданина (будь то помощник или иной избиратель, желающий представлять интересы депутата) с момента его регистрации в соответствующей избирательной комиссии и такое право должно предоставляться хотя бы с момента регистрации комиссиями инициативной группы граждан по возбуждению вопроса об отзыве депутата.

Так как регистрация и деятельность доверенных лиц отзываемого депутата осуществляется применительно к порядку, предусмотренному при проведении выборов депутата, то, по нашему мнению, последний распространяется и на численность таких лиц. Исходя из этого, депутат Палаты представителей вправе иметь до 15 доверенных лиц, депутат местного Совета – до 5 доверенных лиц. Депутат определяет таких лиц по своему усмотрению и подает письменное заявление в соответствующую избирательную комиссию (депутат Палаты представителей – в Центральную комиссию, депутаты местных Советов – территориальные избирательный комиссии) о регистрации граждан в качестве доверенных лиц. Часть 3 ст. 76 ИК РБ предусматривает, что в заявлении указывается фамилия, имя, отчество и место жительства лица. Однако, представительство в данном случае является добровольным обязательством гражданина, поэтому было бы правильным отразить в избирательном законодательстве, что предполагаемый кандидат на представление депутатских интересов также письменно должен выражать согласие на регистрацию в качестве доверенного лица, подаваемое вместе с заявлением депутата. Комиссия в течение 3 дней с момента поступления заявления регистрирует доверенных лиц и выдает им удостоверения.

Голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата (ст. 72 Конституции РБ), то есть соблюдаются основные принципы его проведения – оно является тайным, контроль за волеизъявлением не допускается, осуществляется в специально отведенных помещениях с кабинами или комнатами для тайного голосования и т.д. В данной процедуре, на наш взгляд, наибольший интерес представляют нормы о результатах голосования по отзыву народного представителя и связанные с ними подведение итогов.

Голосование считается несостоявшимся, если в нем приняло участие менее половины избирателей, включенных в списки граждан, имеющих право участвовать в голосовании об отзыве депутата. Однако, если при выборах депутата в подобной ситуации будет назначено повторное голосование, то в институте отзыва такая ситуация приводит к однозначному положению – отзыв депутата будет считаться отклоненным. Голосование может быть признано недействительным, если имеются нарушения требований Избирательного кодекса, повлиявшие на итоги голосования.

В Республике Беларусь отозванным будет считаться депутат, за отзыв которого проголосовало более половины избирателей округа, принявших участие в голосовании (часть 2 ст. 141 ИК РБ).

Институт отзыва выполняет также и предупредительную функцию, именно исходя из этого, законодатель предусмотрел, что в случае, если за отзыв и против отзыва проголосовало равное количество избирателей, то депутат сохраняет свои полномочия. В этом случае граждане предупреждают депутата, что если он не сделает соответствующих выводов в отношении своих депутатских обязанностей, то через год со дня проведения голосования по отзыву, избиратели вновь будут инициировать вопрос о досрочном прекращении полномочий такого лица.

Центральная комиссия или соответствующая территориальная избирательная комиссия после определения результатов голосования и при отсутствии оснований для рассмотрения вопроса о признании их недействительными принимает решение о признании депутата отозванным избирателями. В этой связи хотелось бы обратить внимание на полномочия Палаты представителей и местного Совета в таком случае. Согласно части 2 ст. 8 Закона РБ «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» соответствующая палата парламента при досрочном прекращении полномочий выборного лица принимает решение в форме постановления. В соответствии с пунктом 5 части 6 ст. 16 Закона РБ «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исключительно на сессии местного Совета решается вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата (принимается решение Совета). Таким образом, существует еще одна стадия в реализации права на отзыв, которая носит неопределенный характер. Постановления Палаты представителей принимаются в одном чтении и, как правило, требуется большинство от полного состава палаты одобривших данное постановление. Решение местного Совета депутатов также: принимаются большинством от числа избранных депутатов. Исходя из буквального толкования положений этих законов и Регламента Палаты представителей Национального собрания получается, что необходимо утверждение воли избирателей, проголосовавших за отзыв депутата, и решения соответствующих избирательных комиссий, принятого на основании определения результатов голосования. Не совсем понятно, какого будет дальнейшая процедура, если представительный орган не примет большинством голосов постановление (решение) о досрочном прекращении депутатских полномочий в связи с отзывом депутата избирателями. На основании изложенного считаем, что необходимо предусмотреть, что соответствующая избирательная комиссия, приняв решение о признании депутата отозванным, сообщает об этом в представительный орган, в котором работает такой депутат. Однако постановление принимается не всей Палатой представителей, а, например, мандатной комиссией, так как по смыслу всей процедуры отзыва, именно избиратели принимают решение об отзыве неэффективно работающего депутата, следовательно, постановление представительного органа должно выполнять только техническую роль. Аналогичное положение нужно закрепить и в отношении отзыва депутата местного Совета, когда решение должно приниматься также мандатной комиссией, которая образуется во всех, в том числе и сельском Совете депутатов.

***Тема 6.* Общественные обсуждения как институт участия граждан в управлении делами государства и общества**

**Вопросы:**

1. Понятие и значение общественных обсуждений в решении государственных и общественных вопросов.
2. Виды и формы общественных обсуждений в современном мире. Принципы проведения общественных обсуждений.
3. Республиканские и местные собрания как вид общественных обсуждений в Республике Беларусь.

Этот институт непосредственной демократии в полном его виде должен быть назван так: *обсуждение народом (населением) проектов законов, важных вопросов государственной, общественной жизни*.

Смысл института всенародных (народных) обсуждений состоит в том, что какой-то важный вопрос, волнующий государство и (или) общество, проект закона, политического документа выносятся на обсуждение населения. При этом выявляются разные позиции по сути проблемы, в целом отношение к ней. Ожидаются предложения от граждан, их групп, трудовых коллективов, общественных объединений, от государственных органов, органов местного самоуправления по вопросу в целом, концепции документа, его отдельным положениям, статьям.

Участие граждан в обсуждении важных вопросов государственной и общественной жизни, проектов законов, иных документов может быть коллективным и (или) индивидуальным.

При коллективной форме проводятся собрания, заседания, иные формы совместного обсуждения проблемы по месту работы или жительства граждан, в общественных объединениях, клубах и иных общественных местах. Участники высказывают свои суждения, вносят предложения, которые обобщаются и от имени всех участников обсуждения направляются в орган, занимающийся соответствующим вопросом или проектом, его комиссию, в обозначенные органом средства массовой информации или органы местного самоуправления. Если участники не приходят к единым позициям, могут быть направлены все оценки и предложения, высказанные во время дискуссии, с тем чтобы соответствующие органы имели представление о полной палитре суждений.

При индивидуальной форме каждый гражданин — если, конечно, хочет — продумывает свое отношение к проблеме, проекту документа. Он может письменно сообщить о своем одобрении или неодобрении предлагаемых решений, к этому вправе добавить свои предложения в обозначенные адреса. В принципе возможно и устное сообщение им своего мнения через приемную компетентного органа.

Члены рабочей комиссии, группы компетентного органа, сотрудники его аппарата обобщают поступившие оценки, предложения, на их основе готовят поправки, новые редакции сооветствующих положений, статей документов. Затем на заседании компетентного органа с учетом таких дополнений вырабатываются и принимаются окончательные тексты.

Таким образом, народные обсуждения имеют *консультативное* значение с точки зрения официального движения соответствующего документа. Однако мнение, единообразно отразившееся в сотнях и тысячах разрозненно поступивших откликов, становится уже коллективным мнением и *обязывает власти прислушаться* к таким суждениям. Их придется либо принять, либо отклонить, но по аргументированным основаниям.

Из сказанного очевидно, что обсуждение — это как бы первый этап (предтеча) в рождении какого-то законодательного или политического решения, способствующий в определенной мере выявлению воли народа и ее учету в подготавливаемых проектах решений; вторым этапом будет принятие решения либо референдумом, либо компетентным органом государственной власти или местного самоуправления.

Отношение к институту народных обсуждений в конституционной практике неоднозначное. В советский период имели место заорганизованность народных обсуждений, расчет на «всенародное одобрение» проектов решений. Однако эти обсуждения давали немало ценных предложений и идей. Качество документа, удачность концепций и решений все-таки были — в рамках официальной идеологии того времени — предметом оценки граждан.

В наши дни органы власти реже, но все-таки используют институт обсуждений, хотя и не в таких масштабах. Прежде всего имеют место публикации проектов важных документов — федеральных законов и федеральных программ в той или иной области. Например, в ходе подготовки проекта Конституции РФ в 1990—1993 гг. неоднократно помещались в газетах и издавались отдельными брошюрами как официальные, так и иные проекты.

Однако можно говорить о недооценке роли всенародных, народных обсуждений как института непосредственной демократии. Да и сам этот институт не отличается совершенством.

Концепция институтов всенародных обсуждений и референдума предполагает рассмотрение их политической обусловленности, вытекающей из прямого участия граждан в осуществлении народовластия, их месте в демократическом процессе, содержании и механизме реализации.

По мнению Чуриной И.А., «опыт проведения всенародных обсуждений в нашей стране, детальное законодательное урегулирование их свидетельствует о наличие цельной концепции всенародных обсуждений, в то время, как создание научной концепции референдума социалистического типа затруднено в связи с отсутствием практики их проведения в СССР» [224, с.19]. Однако, в настоящее время в Республике Беларусь отсутствует детальное законодательное закрепление института обсуждений вопросов республиканской и местной жизни, а в практике преобладает проведение скорее референдумов, чем обсуждений.

Разграничение следует и из статьи 37 Конституции Республики Беларусь, определяющей самостоятельность данных институтов.

Референдум и обсуждения проектов законов и вопросов республиканского и местного значения различаются и по форме участия: при голосовании на референдуме для граждан исключается возможность вписать в бюллетень свое суждение или иное предложение по предмету голосования, так как в нем указываются только два варианта: за и против. Хотя по данному поводу существуют противоположные мнения (Г.А. Василевич), которое базируется на том, что «при проведении референдума никто не может запретить гражданину учинить на бюллетени любую запись, ведь голосование тайное» [21, с.7]. Однако такой бюллетень будет признан недействительным и навряд ли мнение избирателя, высказанное таким образом, дойдет до адресата. Всенародные обсуждения конкретизируют законопроект, а путем референдума данный акт одобряется или отклоняется.

По своей сути обсуждения проектов законов и вопросов республиканского и местного значения выполняют информационную функцию, роль «всенародной экспертизы», связывают народную инициативу, в которой содержится определенная оценка подготавливаемых проектов решений по важным вопросам, и принятие этих решений соответствующими органами.

В России прямое правовое регулирование всенародных обсуждений предусмотрено федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне такие обсуждения закреплены в связи с полномочиями Государственной Думы Федерального Собрания и Центральной комиссии референдума РФ. Так, согласно статье 108 Регламента, Государственная Дума вправе внести на всенародное обсуждение законопроект, принятый в первом чтении. В 1995-1996 годах были опубликованы инициативные проекты Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О законах и иных нормативно-правовоых актах Российской Федерации», проекты Семейного и Уголовного кодексов. Однако, на наш взгляд, само опубликование не является в данных случаях фактом реализации механизма всенародных обсуждений, так как Государственная Дума не принимала постановлений о вынесении этих законопроектов на обсуждение, законопроекты публиковались по инициативе самих разработчиков с целью скорее ознакомить, чем получить замечания и поправки (не указывался орган, в который можно отправлять дополнения, не определялся механизм обобщения замечаний). Однако за последние несколько лет обстановка изменилась. Так, сейчас выносятся на всенародные обсуждения не только проекты законодательных актов, программ, но и межгосударственные соглашения. В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между РБ и РФ по вопросу о доработке и принятии Устава Союза Беларуси и России до 15 мая 1997 года разработанный проект Устава выносился на всенародное обсуждение. Процессуальная сторона включала в себя: создание совместной комиссии, на которую возлагалось решение организационных вопросов, обобщение результатов и подведение итогов обсуждений, состав которой определялся Указом Президента РБ «О составе совместной комиссии для обобщения результатов всенародного обсуждения проекта Устава Союза Беларуси и России» № 248 от 11 апреля 1997 года [146] (с белорусской стороны сопредседателем был назначен М.В. Мясникович – Глава Администрации Президента РБ) и Указом Президента РФ «Об утверждении состава российской части совместной комиссии по обобщению результатов всенародного обсуждения проекта Устава Союза Беларуси и России» от 12 апреля 1997 года [161]; опубликование проекта Устава в официальных печатных изданиях сторон в 10-дневный срок с момента подписания Меморандума; определение срока всенародного обсуждения; представление совместной комиссией обобщенных результатов обсуждения президентам Беларуси и России.

Согласно Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» (пункт 12 статьи 16) возможно вынесение на всенародное обсуждение не только проекта закона, но и действующего закона, то есть предусматривается возможность послезаконодательного обсуждения. О самостоятельном федеральном законе о всенародных обсуждениях говорится в инициативном проекте Федерального закона «О законах и иных нормативно-правовых актах РФ» (статья 30) [169, с.67].

Законом города Москвы «О законодательных актах города Москвы» от 14 декабря 1994 года определяется, что до рассмотрения проекта законодательного акта на заседании Думы может быть проведено общегородское обсуждение (такие проекты публикуются в городской печати с указанием срока подачи предложений (не менее месяца со дня опубликования) и адреса, куда должны направляться замечания, результаты обсуждения также подлежат опубликованию) (статья 9)

Конструкция обсуждений проектов законов и вопросов республиканского и местного значения включает в себя: характер обсуждений, на который влияет их уровень; круг субъектов и их правовой статус (инициаторы, организаторы, граждане и их объединения); предмет таких обсуждений.

С учетом существующей практики Закон 1988 года оформил два вида участия граждан в таком обсуждении: коллективное и индивидуальное. Индивидуальное предполагает направление гражданином или группой граждан в компетентные инстанции своих предложений и замечаний по обсуждаемому проекту. Значимость индивидуального участия состоит в том, что каждый гражданин по своей личной инициативе, будучи заинтересованным в поставленной на обсуждении проблеме, вносит предложение, тем самым персонально выражает свою причастность к общественным и государственным делам. Однако, чтобы активность граждан была реальной необходимо закрепить в законе условия свободного выражения гражданами своего мнения: не должно быть негативных последствий за внесенное предложение, мнение не должно подвергаться цензуре и корректироваться.

Коллективные формы определены в части 3 статьи 13 Закона: сессии Советов депутатов, заседания их органов, депутатских групп, собрания общественных организаций, трудовых колективов, граждан по месту жительства. К сожалению, часть 3 статьи 37 Конституции содержит ссылку только на одну форму обсуждений – собрания граждан, в развитие которой был принят в 2000 году Закон РБ «О республиканских и местных собраниях» (далее – Закон 2000 года) [141]. Таким образом, в настоящее время законодательно урегулирована только одна из форм данного института прямой демократии, что, естественно, значительно снижает возможность реализации всенародных обсуждений. Хотя на практике, еще до принятия данного нормативного акта применялись различные формы всенародных обсуждений (например, в 1997 году при обсуждении проекта Устава Союза Беларуси и России) – прием граждан, прямые телефонные линии, факсы, всевозможные круглые столы, телемосты. Все это только подчеркивает необходимость принятия единого законодательного акта, регулирующего вопросы реализации института обсуждений.

Приобретает значимость в настоящее время проблема: какие вопросы необходимо выносить на республиканские и местные обсуждения, какие – целесообразно и какие – оставлять на рассмотрение государственных органов. Исходя из практики проведения таких обсуждений еще во время существования БССР, из анализа Закона 1988 года, Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», проведения двух республиканских собраний, решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием государства, крупномасштабные научно-технические, социальные, экологические проблемы, решение которых требует использования значительных ресурсов, укрепление правопорядка должны приниматься только после их обсуждения гражданами (ст. 11 Закона 1988 года). Более того, часть 2 ст. 16 определяет круг вопросов, решения по которым желательно принимать после обсуждения их населением (планировка, застройка и благоустройство населенных пунктов, жилищного строительства, развития здравоохранения, образования, культуры, спорта, охраны природы, памятников истории и культуры).

В соответствии со ст. 37 Конституции на обсуждение выносятся проекты законов, а не постановлений, указов, декретов. Закон 2000 года не раскрывает данного положения и содержит ссылку только на «вопросы государственной и общественной жизни». Закон 1988 года расширяет предмет, упоминая не только законы, но и решения (правда не уточняя, что понимать под этими актами). В соответствии со ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местные Советы депутатов принимают решения, однако, такие решения являются предметом скорее обсуждений на территории данной административно-территориальной единицы, а не республиканских обсуждений. Кроме того, согласно Закона РБ «Об общественных объединениях» данные юридические лица также принимают решения. Таким образом, необходимо уточнить формулировку.

По нашему мнению, на республиканском уровне можно обсуждать проекты Конституции, законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, законов об основных направлениях социально-экономического развития, реформы по отдельным вопросам политической, социальной и экономической жизни, вопросы, касающиеся обороны страны и Вооруженных Сил, не составляющих военную и государственную тайну.

Обсуждения проектов законов и других вопросов может оформиться как политико-правовой институт только тогда, когда оно организовано официально. Это значит, что всенародные обсуждения проводятся в случае, если проекты законов и других наиболее важных вопросов республиканского и местного значения выносятся определенными компетентными органами. Нуждается в корректировке определение круга субъектов, имеющих право принимать решение о проведении народного обсуждения - в Законе 1988 года назван только законодательный орган, но исходя из изменений, происшедших в нашем государстве с тех пор, в качестве субъекта, имеющего такое право, должен быть определен и Президент Республики Беларусь. Более того, статья 7 Закона 2000 года устанавливает, что республиканские собрания могут созываться только Президентом Республики Беларусь, а для местных собрания (наряду с местными Советами депутатов и исполнительными и распорядительными органами, закрепленными и в Законе 1988 года) – органами территориального общественного самоуправления.

В качестве субъекта, имеющего право назначить проведение республиканских обсуждений законопроектов, на наш взгляд, должны быть названы и Палата представителей, Совет Республики Национального собрания РБ, как органы, осуществляющие законодательные функции государства, поэтому, прежде всего, именно они должны быть заинтересованы в учете предложений, которые поступят в ходе таких обсуждений.

В данных законах не говорится и о таком важном организационном моменте, как праве и одновременно обязанности по созыву республиканских собраний (в частности, не указаны инициаторы).

Согласно части 1 ст. 74 Конституции граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом в количестве не менее 450 тысяч, в том числе не менее 30 тысяч граждан от каждой из областей и города Минска могут инициировать проведение республиканского референдума. Часть 1 ст. 99 Конституции закрепляет право законодательной инициативы, в том числе и за гражданами, обладающими избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Вопрос об изменении и дополнении Конституции рассматривается палатами Парламента по инициативе Президента или не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом (ст. 138). Таким образом, если граждане могут инициировать такие серьезные институты, то, на наш взгляд, необходимо предоставить право гражданам Республики Беларусь в определенном количестве и вносить обязательные для рассмотрения предложения о необходимости проведения республиканского собрания.

Инициаторами проведения должны быть названы и постоянные комиссии Парламента, определенное количество депутатов, членов Совета Республики, Правительство.

Право участвовать в республиканском и местном собраниях имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории. В этих собраниях не могут принимать участия лица, признанные судом недееспособными вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия), лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, находящиеся по приговору суда в местах принудительного лечения, а также лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей. Данные ограничения являются типичными и для реализации других форм непосредственной демократии, например для выборов и референдума (ст.ст. 64, 76 Конституции, ст. 4 ИКРБ). Закон 1988 года в ст. 4 предусматривает: право участвовать в обсуждении (как в народном, так и в обсуждении населением вопросов местного значения) для всех граждан Республики Беларусь. Какие-либо прямые или косвенные ограничения прав граждан на участие в обсуждении в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, времени проживания в данной местности, рода и характера занятий запрещаются. Видимо некоторые нормативные акты, затрагивающие вопросы проведения местных собраний и принятые до 2000 года, исходили из этого положения статьи 4. Так, в соответствии с Типовым положением о старостах сельских населенных пунктов, утвержденным решением Гродненского областного исполнительного комитета № 554 от 20 декабря 1999 года (пункт 1.3): «В собраниях с правом решающего голоса участвуют граждане, достигшие 16-летнего возраста и проживающие на данной территории» [209]. Однако, данное положение противоречит статье 28 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», закрепляющей право участия в собрании только за гражданами, достигшими 18 лет, и ст. 12 Закона 2000 года. Кроме того, местные собрания могут созываться для выборов в органы территориального общественного самоуправления, которые проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права, следовательно, в нем могут участвовать только граждане, обладающие избирательным правом, то есть достигшие 18 лет.

По нашему мнению, было бы целесообразно разрешить участие в местном собрании гражданам, которые не проживают на территории данной административно-территориальной единице, но имеют на ней недвижимость. Аналогичные положения закреплены в некоторых субъектах Российской Федерации (например, ст. 2 Закона Кемеровской области «О собраниях (сходах) граждан») [143].

Закон 1988 года не содержит нормы, определяющей права участников обсуждений. Закон 2000 года в статье 8 перечисляет некоторые из них: с разрешения председательствующего участвовать в обсуждении, задавать вопросы, давать справки, передавать в секретариат собрания тексты своих выступлений и другие материалы, участвуют в принятии решения собрания. На наш взгляд, необходимо ввести отдельную статью, указывающую на права, дополнив перечисленные: правом на получение полной информации по выносимому вопросу; правом на обращение через средства массовой информации; правом на получение ответа на внесенное предложение; правом на получение информации о результатах обсуждения.

После принятия решения о вынесении вопроса на обсуждение проект закона не позднее 10 дней официально публикуется и одновременно орган, принявший такое решение, определяет срок и порядок организации работы по рассмотрению предложений и замечаний, поступающих в ходе обсуждения (возлагается либо на постоянные комиссии Палаты представителей либо создаются специальные комиссии).

В Законе 1988 года нет четкого перечня органов, которым могут направляться замечания и предложения по проектам законов и другим вопросам, вынесенным даже на народное обсуждение (не говоря уже об обсуждении населением вопросов местного значения) непосредственно гражданами. Этот законодательный акт предусматривает три канала направления предложений при обсуждении: непосредственно в компетентные органы, часть 2 ст. 13 и часть 2 ст. 18 содержат ссылку на «другие государственные и общественные органы», через средства массовой информации, причем государственные и общественные органы в свою очередь могут передавать на рассмотрение друг друга полученные предложения. Однако на практике такое разнообразие средств, скорее всего, может привести к затягиванию обобщений поступивших предложений, волоките, а, в конечном счете – отразится на качестве самого закона.

Для повышения активности населения, прежде всего, средства массовой информации должны публиковать, передавать по радио, телевидению не только проекты решений, но и комментарии к ним компетентных органов, замечания и предложения граждан, сообщения населению о ходе их рассмотрения. К сожалению, не только в Республике Беларусь, но и в других государствах, где сохранился институт обсуждений «практика предыдущих публикаций проектов решений по самым важным вопросам весьма ограничена» [85, с.87].

Органы, которым поступают предложения и замечания обобщают материалы (в случае необходимости для обобщения материала они могут образовывать комиссии и рабочие группы) и направляют их субъекту, принявшему решение об обсуждении, который и подводит окончательные итоги обсуждения. Для предварительного рассмотрения всего материала могут образовываться подготовительные комиссии и рабочие группы, в состав которых включаются депутаты, соответствующие специалисты, деятели науки и искусства, представители государственных и общественных органов, научных учреждений. Результаты обсуждения рассматриваются и учитываются при доработке проекта соответствующего закона или решения. Такой порядок, закрепленный еще Законом 1988 года, реализуется и в настоящее время (в 1997 году при обсуждении проекта Устава Союза Беларуси и России в совместную комиссию входили представители министерств, Национальной государственной телерадиокомпании, постоянных комиссий Палаты представителей и Совета Республики Национального Собрания, Конституционного Суда, Верховного Суда).

Согласно ст. 14 Закона 1988 года предложения и замечания по проекту закона направляются в законодательный орган в обобщенном виде. Думается, что обобщение выражается в объединении повторяющихся предложений, а не в оценке их целесообразности.

Республиканские собрания правомочны, если в них принимают участие не менее двух третей уполномоченных участвовать в республиканском собрании, местные собрания правомочны, если – не менее 25 % граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на соответствующей территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании.

За все время существования института президентства в Республике Беларусь в нашей стране было проведено два собрания – Всебелорусское народное собрание 19 – 20 октября 1996 года в городе Минске (на основании Указа Президента Республики Беларусь от 29 августа 1996 года «О созыве Всебелорусского народного собрания» [144]), целью которого было обсуждение основных положений Программы социально-экономического развития республики, проекта Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями и вопросов, предложенных Президентом на республиканский референдум и Всебелорусское народное собрание для обсуждения вопросов программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001-2005 года (Указ Президента Республики Беларусь от 16 февраля 2001 года № 80 «О созыве второго Всебелорусского собрания» [145]).

Закон «О республиканских и местных собраниях» содержит лишь отсылочную статью, определяющую нормы представительства, порядок избрания уполномоченных участвовать в республиканском собрании, нет и закрепления процедуры непосредственного проведения республиканского собрания, процедуры принятия решения, оформления его резолюцией, что снижает регулятивный эффект данного законодательного акта.

Нормы представительства для второго Всебелорусского народного собрания были снижены по сравнению с первым: общая - 2500 человек из них по городу Минску 400 и по каждой области – по 350 человек (на первом собрании: общая – 5000 человек из них по городу Минску 800 и по каждой области – по 650 человек).

По нашему мнению, целесообразно определить в Законе 2000 года процедуру созыва республиканских и местных собраний в зависимости от инициаторов их проведения. Так, если исходить из того, что инициаторами проведения республиканского собрания могут выступать и граждане Республики Беларусь, то первоначально они должны образовать на своем собрании инициативную группу, на котором должны быть определены цели и вопросы, выносимые на республиканское собрание, нормы представительства, а также должен быть избран председатель инициативной группы и представители по областям. После чего, эти документы направляются Президенту Республики Беларусь (а если принять во внимание положения, которые были закреплены во время существования БССР, что законодательный орган также вправе назначать всенародные обсуждения, более того, такая практика существует и в России, то и Национальному Собранию), который может отклонить или утвердить просьбу о необходимости проведения республиканского собрания. В случае отклонения – возможно либо согласование (например, в случае, если отказ в проведении был обоснован несогласием с вопросами или нормами представительства) либо повторное предложение о проведении республиканского собрания по тем же вопросам можно вносить не раньше 1 года со дня отклонения просьбы. Так как, решения собраний носят рекомендательный характер и на практике не могут привести к противостоянию властей, то на наш взгляд, вполне можно допустить возможность обращения с просьбой о необходимости проведения республиканского собрания по тому же вопросу, после ее отклонения Президентом, к Парламенту и наоборот.

Президент Республики Беларусь может утвердить предложение своим указом, а Национальное Собрание – своим постановлением, в котором определяется дата проведения республиканского собрания (например, не ранее 45 дней со дня издания указа или постановления), утверждает предлагаемые нормы представительства.

Далее инициативная группа совместно с местными исполнительными и распорядительными органами организует информирование населения и образует республиканский (20-30 человек) и территориальные (10-15 человек) организационные комитеты, которые будут регистрировать выдвинутых представителей на республиканское собрание. Назначение членом комитетов может осуществляться по дате поступления заявления от данного лица на основании решения о его выдвижение в члены комитета..

Часть 1 ст. 8 Закона 2000 года устанавливает, что участники республиканского собрания избираются трудовыми коллективами, гражданами на собраниях по месту жительства, учебы или службы, высшими органами политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, других общественных объединений, представляющими все административно-территориальные единицы Республики Беларусь. Во Всебелорусское народное собрание 1996 года было избрано 4740 участников [с.1].

Согласно Указу Президента № 80 от 16 февраля 2001 года для подготовки и проведения второго Всебелорусского собрания создавались республиканский и территориальные (входят представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, облисполкомов, Мингорисполкома) организационные комитеты, которые и организовывали совместно работу по выдвижению кандидатур и избранию участников собрания.

Часть 2 ст. 8 Закона 2000 года предоставляет право участвовать в работе республиканского собрания (с разрешения председательствующего могут участвовать в обсуждении, задавать вопросы, давать справки, передавать в секретариат собрания тексты своих выступлений и другие материалы) Президенту Республики Беларусь, Премьер-министру, членам Правительства, депутатам Палаты представителей и членам Совета Республики Национального собрания, Председателю Конституционного Суда, Председателю Верховного Суда, Председателю Высшего Хозяйственного Суда, Председателю Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генеральному прокурору, Председателю Правления Национального банка, представителям республиканских органов государственного управления, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, органов территориального общественного самоуправления, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций и других общественных объединений. Таким образом, в данном Законе закреплена возможность действительно широкого представительства на республиканских собраниях. Однако нет законодательного разрешения вопроса, имеют ли данные лица право принимать участие в принятии решения собранием, обладают ли они совещательным голосом. Часть 5 ст. 8 этого Закона прямо указывает на лишение такого права лишь сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений в Республике Беларусь, представителей белорусских диаспор в других государствах и международных организаций в Республике Беларусь. Более того, в ст. 12 Закона 2000 года, определяющей порядок проведения местных собраний, есть ссылка, что кроме непосредственных участников с правом совещательного голоса могут приглашаться представители государственных органов, предприятий, организаций и учреждений.

Нет законодательного закрепления и процедуры формирования рабочих органов республиканских собраний, ст. 9 данного Закона ограничивается лишь перечислением этих органов (председатель, президиум, секретариат, мандатная, редакционная и счетная комиссии). В изменение части 3 ст. 9 Закона 2000 года, согласно которой председательствующий избирается президиумом собрания, считаем целесообразным избрание данного лица путем тайного голосования собранием. Кандидаты на этот пост могут предлагаться участниками республиканского собрания, после чего каждый кандидат имеет право выступить со своим мнением по этому вопросу.

Решения республиканских собраний, согласно части 1 ст. 10 указанного Закона, принимаются открытым голосованием простым большинством голосов его участников и оформляются резолюцией собрания, которая в трехдневный срок направляется Президенту Республики Беларусь. На Всебелорусском народном собрании 1996 года из 4990 присутствующих только 11 проголосовали против, 47 - воздержались. В принятой резолюции было предложено вынести на республиканский референдум предложенные Президентом изменения и дополнения в Конституцию Республики Беларусь 1994 года, вопрос о купле и продаже земли, вопрос об отмене смертной казни за тягчайшие преступления, вопрос о дате празднования Дня республики. Предлагалось Верховному Совету внести изменения в свои решения о проведении республиканского референдума, назначив референдум [212, с.6].

Решения республиканских и местных собраний не обладают юридической силой, они лишь обязывают органы, в компетенцию которых непосредственно входит разрешение вопросов, обсужденных на этих собраниях, в установленный срок (решения по резолюции республиканского собрания должно быть принято в трехмесячный срок со дня ее поступления в Администрацию Президента) рассмотреть их и принять решение, (которое не обязательно должно содержать принципиальные положения решений указанных собраний), которое доводится до сведения граждан. К сожалению, Закон 2000 года не содержит сроков рассмотрения решений местных собраний. Скорее всего, в этом случае будет действовать месячный срок, установленный для принятия решений государственными органами по обращениям гражданам, и 15-дневный срок – для решений, не требующих дополнительной проверки и изучения, в соответствии с законом «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 года [151].

Требует внимания также проблема доведения до сведения населения итогов рассмотрения – принятия или отклонения того или иного предложения, дополнения, замечания при реализации любой из форм обсуждений. Желательно было бы, если гражданин, индивидуально внесший предложение по обсуждаемому проекту, получал ответ о том, принято оно или отклонено также индивидуально. Для облегчения этого процесса могли бы быть использованы заранее подготовленные бланки, куда надо вносить только фамилию гражданина и четкий ответ по поводу внесенного предложения.

***Тема 7.* Участие граждан в законотворческом процессе в Республике Беларусь и зарубежных странах**

1. Граждане как субъекты законодательной инициативы..
2. Участие граждан в законодательном процессе в зарубежных странах.

Гражданская законодательная инициатива относится к исходным, первичным, формам демократии и законотворчества, выражения народом своей воли наряду с референдумом и выборами. Она представляет собой право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению законодательным органом власти. При этом данный орган, как правило, может принять любое решение: согласиться с проектом, внести в него поправки или отклонить его. Этим гражданская законодательная инициатива отличается как от референдума, решение которого имеет силу закона, так и от права на обращения в органы власти с предложениями (петициями), которые предполагают ответ, но не требуют обязательного рассмотрения на уровне законодательной власти.

Право законодательной инициативы может быть реализовано в форме законодательного предложения или готового законопроекта. Теоретически разница между этими двумя формами следует из буквального смысла терминов: первая имеет в виду идею, концепцию будущего закона, вторая - предполагает наличие текста со всеми атрибутами закона (преамбулой, статьями, параграфами, точными формулировками и т.д.), т.е. законодательное предложение отличается более облегченной формой реализации (например, может быть сделано в устной форме).

В Российской Федерации до апреля 2013 г. не было предусмотрено [право](http://of-law.ru/) гражданской законодательной инициативы на федеральном уровне. Граждане могут внести свои законопроекты только при посредстве субъектов, обладающих **правом** законодательной инициативы согласно п. 1 ст. 104 Конституции РФ (Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные органы субъектов Федерации, а также Конституционный [Суд](http://of-law.ru/grazhdanskij-protsess/postanovleniya-suda-po-grazhdanskim-delam/) РФ, Верховный [Суд](http://of-law.ru/grazhdanskij-protsess/postanovleniya-suda-po-grazhdanskim-delam/) РФ, Высший Арбитражный [Суд](http://of-law.ru/grazhdanskij-protsess/postanovleniya-suda-po-grazhdanskim-delam/) РФ по вопросам их ведения).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в ст. 6 предусматривает возможность предоставления конституцией (уставом) субъекта РФ права законодательной инициативы гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации. Однако то, что механизм реализации гражданской законодательной инициативы не закреплен на федеральном уровне, затрудняет ее установление в регионах.

В большинстве зарубежных стран правотворческая инициатива граждан закреплена в конституции государства и является формой выражения народовластия. Понятие и механизм реализации правотворческой инициативы граждан в зарубежных государствах сформировались гораздо раньше, чем в России, что обусловливает более широкое ее применение.

Конституции стран, предусматривающие возможность народной законодательной инициативы, устанавливают, что для внесения проекта закона нужно собрать определенное число подписей избирателей, подлинность которых подвергается проверке и удостоверяется нотариусом или должностными лицами местного самоуправления на уровне общин (обычно это число соответствует числу подписей для инициативы референдума).

В законодательных актах ряда стран предусматривается, что избиратели, осуществляющие народную законодательную инициативу, должны представлять в определенной пропорции различные районы страны. Это сделано для того, чтобы постановка вопроса имела общегосударственный, а не местный характер. Например, в Бразилии избиратели-инициаторы должны представлять не менее пяти штатов (из 26), в Румынии - не менее одной четверти общей численности уездов страны. Зачастую установлен срок сбора подписей: обычно он составляет не более шести месяцев.

Гражданская законодательная инициатива, так же как и референдум, обычно не допускается по вопросам налогообложения, амнистии, бюджетного процесса, международным вопросам и вопросам конституционной реформы.

В Швейцарии народная законодательная инициатива по частичному пересмотру Конституции должна исходить от 100 тысяч избирателей (п. 2 ст. 139 Конституции 1999 г.). Если Федеральное Собрание одобряет гражданскую инициативу, составленную в форме законодательного предложения, то оно подготавливает соответствующий законопроект и передает ее на голосование народа и кантонов. Если Федеральное Собрание отклоняет инициативу, то оно передает данное законодательное предложение на голосование народа, который принимает решение о том, нужно ли его проводить в жизнь. В случае одобрения населением данного законодательного предложения Федеральное Собрание подготавливает проект, требуемый гражданами.

С начала 1990-х годов гражданские или народные законодательные инициативы как институт закрепились повсеместно на коммунальном и земельном уровнях. Граждане ФРГ все активнее пользуются этим инструментом, дающим возможность напрямую решать насущные политические вопросы. В 1993 - 1994 гг. пять восточных земель включили гражданские законодательные инициативы и плебисциты в свои новые коммунальные уставы, а к 1997 г. "прямая демократия" была введена повсеместно. Реформы продолжаются и в настоящее время. Так, отдельные федеральные земли снижают барьер для принятия к рассмотрению народной законодательной инициативы с 20 до 10% избирателей.

Использование института народной законодательной инициативы в отдельных землях за прошедшие годы количественно различается. Земля Баден-Вюртемберг входит в число слабо использующих данный институт, - инициировано 197 гражданских законодательных инициатив за 35 лет. В числе лидеров - Бавария, которая по использованию народных законодательных инициатив и плебисцитов превосходит все остальные федеральные земли. Спустя 22 месяца после вступления в силу соответствующего закона в Баварии было зафиксировано более 330 гражданских законодательных инициатив и проведено почти 220 плебисцитов.

В США используется институт, аналогичный народной законодательной инициативе, - так называемый петиционный референдум: референдум, проводимый по требованию определенного числа избирателей, подписавших петицию о принятии, отмене или изменении соответствующего закона. В США такой референдум практикуется в значительном числе штатов. Число подписей под петицией может быть невысоким или весьма значительным: от 2% в Массачусетсе, 3% - в Мэриленде, 5% - в Аризоне, Калифорнии, Кентукки, Колорадо, Мичигане до 15 - 20% в отдельных штатах. В петиционном референдуме совмещаются два института непосредственной демократии - народная законодательная инициатива и референдум.

Граждане Евросоюза на надгосударственном уровне также могут быть инициаторами законодательного процесса, напрямую выдвигать законопроекты и формировать законодательную повестку ЕС. Договор о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора) в ст. 11 закрепил гражданскую инициативу как форму прямого участия граждан Союза в политике ЕС. В соответствии с данной статьей, а также в соответствии с Договором о функционировании Европейского союза не менее 1 миллиона граждан ЕС, являющихся национальными представителями определенного количества государств - членов ЕС, могут взять на себя инициативу и предложить Европейской комиссии в соответствии с ее полномочиями направить их предложение в Европарламент и Совет. Инициировать процесс реализации права гражданской инициативы могут как граждане, так и организации. **Заявление** должно быть зарегистрировано в Европейской комиссии, а также существует условие об опубликовании отчета, в котором будет содержаться информация о финансировании и о тех, кто поддерживает такую инициативу. После регистрации организаторы получают один год для сбора подписей, который может проходить как напрямую, так и через Интернет.

При этом далеко не во всех развитых европейских странах граждане наделены **правом** законодательной инициативы. Например, законодательная инициатива в Великобритании принадлежит только членам парламента. Всякое законодательное предложение должно быть облечено в форму законопроекта (билля), причем представляемый в парламент законопроект должен быть непременно правильно оформлен. Частные лица или организации могут внести "частные" законопроекты (Private Bills) лишь косвенным образом: в ходе обращения в парламент с соответствующей петицией, чтобы затем представить свою точку зрения на заседании профильного комитета, рассматривающего законопроект. Сравнительно недавно введена система "электронных петиций". Петиции, собравшие в сети Интернет 100 тысяч подписей граждан в течение года, обязательны к рассмотрению Палатой общин.

Кроме того, для оптимизации законотворческой деятельности политическими активистами и представителями лобби в Великобритании создана единая краудсорсинговая платформа Jolitics.com. Ресурс копирует модель работы британского парламента - на нем предусмотрены стадии внесения проекта, его обсуждения и голосования. Изначально платформа позволит вносить только предложения в сфере общегосударственной политики, однако впоследствии планируется с его помощью обсуждать и вопросы местного значения.

Пользователи Jolitics.com смогут опубликовать на сайте предложение (аналог законопроекта) длиной не более 140 символов (аналогично записям в [Twitter-микроблогах](https://twitter.com/Oflawru)), а также его краткое описание. Остальные пользователи могут обсуждать "законодательную" инициативу в течение четырех недель, после чего она выставляется на голосование. Если предложение одобряют более 50% голосующих, оно может быть отослано члену парламента с указанием числа проголосовавших за него пользователей.

На данный момент в Jolitics.com действует система закрытой регистрации: чтобы зарегистрироваться, необходимо получить приглашение от ее действующего участника либо записаться в лист ожидания и получить оповещение, когда сеть станет публичной. Участникам, присоединившимся к сети на ранней стадии, предоставляется возможность передавать свои голоса друзьям с похожими политическими взглядами, а также менять свое решение в голосовании.

Хотя данная новация, по существу, является введением народной законодательной инициативы в ограниченном виде - только в форме законодательного предложения (о разработанном законопроекте речи не идет), - в чисто юридическом смысле всей полноты понятия народной законодательной инициативы, по нашему мнению, она еще не достигает.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет отметить, что институт гражданской законодательной инициативы не получил в России широкого распространения. В определенной степени свою ограничительную роль сыграло отсутствие юридического закрепления института гражданской инициативы в [Конституции Российской Федерации](http://of-law.ru/).

В основу большинства региональных подходов регулирования законодательной инициативы граждан положена соответствующая практика, сложившаяся в развитых демократических странах Европы. В соответствии с ней для осуществления законодательной инициативы сначала образуется инициативная группа, которая официально регистрирует инициативу, а затем эта группа собирает определенное количество подписей в поддержку инициативы. Затем инициируемый документ и подписи направляются в представительный орган власти, который рассматривает инициативу и принимает по ней решение. Эта практика гражданской законодательной инициативы нашла отражение в российском региональном законодательстве. Вопрос о том, кто может выступить с гражданской законодательной инициативой (быть субъектом законодательной инициативы), во всех регионах решен примерно одинаково - это граждане, проживающие на соответствующей территории и обладающие активным избирательным правом. Различия гражданской законодательной инициативы в региональном законодательстве связаны с определением содержания инициативы и процедуры ее осуществления.

Говоря о процедуре гражданской законодательной инициативы, в первую очередь необходимо отметить, что в законодательстве лишь нескольких субъектов РФ она описана достаточно подробно, чтобы служить реальным механизмом осуществления народом своей власти. Детальное ее урегулирование присутствует в случаях, когда в субъекте Российской Федерации принят отдельный закон о гражданской законодательной инициативе (в том числе содержащий в качестве приложений все необходимые формы документов и бланков).

Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. "О народной законодательной инициативе в Алтайском крае" устанавливает, что гражданин вправе ходатайствовать перед краевым Советом народных депутатов о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы. Данное ходатайство должно быть поддержано другими гражданами в количестве не менее 300 человек. Краевой Совет народных депутатов вправе, а в случаях, предусмотренных[**законодательством**](http://of-law.ru/zakonodatelstvo/), обязан подвергнуть проект нормативного правового акта научной и иной экспертизе и (или) направить его главе Администрации Алтайского края на заключение. Проект нормативного правового акта подлежит опубликованию в газете "Алтайская правда" в срок не позднее 15 дней со дня принятия краевым Советом народных депутатов решения об удовлетворении ходатайства о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы. Закон подробно регламентирует регистрацию инициативной группы по сбору подписей, процедуру сбора подписей и агитации, порядок принятия решения об осуществлении народной законодательной инициативы, а также гарантии ее осуществления.

Подробно урегулирован данный вопрос в Законе Томской области от 12 февраля 2007 г. "О гражданской законодательной инициативе в Томской области". Жители Томской области осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Думу петиции с предложением о принятии, изменении, признании утратившим силу или отмене закона Томской области и соответствующего проекта закона Томской области. Петиция вносится от имени не менее чем 1% от числа жителей Томской области, обладающих избирательным правом.

Более детально регламентирует порядок реализации права на законодательную инициативу Закон г. Москвы от 11 декабря 2002 г. "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве". Закон устанавливает, что петиция вносится от имени не менее 50 000 жителей г. Москвы в соответствующем порядке. Проект закона г. Москвы, вносимый в порядке реализации права гражданской законодательной инициативы, не должен содержать вопросов о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти г. Москвы, органов местного самоуправления; о персональном составе органов государственной власти г. Москвы, органов местного самоуправления; об избрании депутатов и должностных лиц; о принятии или изменении бюджета г. Москвы, бюджетов муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов; о территориальном делении г. Москвы; о введении, изменении и отмене налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты; о полномочиях органов государственной власти г. Москвы и органов местного самоуправления; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.  
Для внесения петиции жители города Москвы формируют инициативную группу, которая подлежит регистрации. Важной гарантией реализации права граждан города Москвы на выдвижение гражданской законодательной инициативы является положение о том, что отказ в регистрации инициативной группы может быть обжалован в судебном порядке. В течение пяти дней после регистрации инициативной группе выдается регистрационное свидетельство со сроком действия 60 дней. В пределах срока действия регистрационного свидетельства члены инициативной группы самостоятельно собирают подписи жителей города Москвы в поддержку гражданской законодательной инициативы. После чего Дума принимает решение о регистрации гражданской законодательной инициативы, оформляемое постановлением. Дата принятия решения считается датой внесения инициативной группой проекта закона города Москвы в Думу. Дума может принять решение об отказе в регистрации гражданской законодательной инициативы, которое может быть обжаловано в судебном порядке.

Однако в упомянутом Законе города Москвы не содержится порядок рассмотрения проекта, выдвинутого в рамках реализации гражданской законодательной инициативы. Дается лишь ссылка о том, что рассмотрение проекта закона города Москвы, внесенного в порядке реализации права гражданской законодательной инициативы, и его принятие производятся в порядке, установленном Законом города Москвы от 14 декабря 2001 г. N 70 "О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы" и Регламентом Думы. Следовательно, остается неясным вопрос, существуют ли какие-то особенности рассмотрения и принятия подобного проекта.

В некоторых республиках, входящих в состав России, наряду со всем населением республики правом законодательной инициативы обладает титульная нация. Например, ст. 86 Конституции Республики Хакасия [право](http://of-law.ru/) законодательной инициативы предоставляет не только гражданам, проживающим на территории Республики Хакасия, но и Съезду (Чыылыг) хакасского народа - высшему руководящему органу хакасского регионального общественного движения родов хакасского народа. На наш взгляд, предоставление подобных преимуществ малочисленным народам является положительным примером применения демократических форм законотворческой деятельности.

В целях системного совершенствования механизма реализации законотворческой инициативы граждан, по нашему мнению, целесообразным было бы принятие на федеральном уровне рамочного Федерального закона "О законотворческой инициативе граждан Российской Федерации", которым бы устанавливалась схема реализации законотворческой инициативы граждан, унифицировались бы стадии ее реализации, прохождение которых явилось бы обязательным для всех законотворческих инициатив граждан (формирование и регистрация инициативной группы; внесение и регистрация правотворческой инициативы; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы; рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами). При этом принципами осуществления гражданской законодательной инициативы в Российской Федерации должно стать свободное, добровольное, равное и непосредственное участие граждан в осуществлении законодательной инициативы.

Кроме того, в законах субъектов Федерации важно подчеркнуть обязанность законодательного (представительного) органа в определенный срок рассмотреть поступивший в рамках гражданской законотворческой инициативы проект.

Несколько лет назад на федеральном уровне констатировалось, что современное информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти. Высокие технологии, в том числе информационные и телекоммуникационные, уже стали локомотивом социально-экономического развития многих стран, а обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации - одной из важнейших задач государств. Виртуальные социальные сети охватывают все больше и больше пользователей. Практически ежедневно создаются сотни виртуальных сообществ по всему миру, привлекающие огромное число пользователей. Среди разнообразных виртуальных сообществ выделяются те, которые построены на базе платформ, созданных по технологии краудсорсинга, т.е. путем привлечения любителей к осуществлению определенных функций (поиск, размещение информации, генерирование идей, координация деятельности других и т.д.). Следовательно, следующим шагом в совершенствовании механизма гражданской законодательной инициативы является нормативное установление возможности организации процесса выдвижения гражданской законодательной инициативы и сбора подписей в электронном виде, в частности посредством сети Интернет, с возможным применением технологий краудсорсинга. Необходимость данного шага подчеркнул **В.В. Путин** в своей статье "**Демократия и качество государства**" и в ежегодном послании Федеральному Собранию. В статье **В.В. Путин**указывает, что мы должны проявлять способность реагировать на запросы общества, которые все более усложняются, а в условиях "информационного века" - приобретают качественно новые черты. В связи с этим он предлагает ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут 100 тысяч и более подписей в Интернете. Разумеется, для этого, подчеркивает автор, необходимо разработать порядок официальной регистрации тех, кто хочет стать участником такой системы.

В настоящее время Указом Президента Российской Федерации утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива". При этом рассмотрению в соответствии с указанными Правилами подлежат направленные гражданами Российской Федерации:  
а) общественные инициативы, реализуемые на федеральном уровне, - с 15 апреля 2013 г.;  
б) общественные инициативы, реализуемые на региональном и муниципальном уровнях, - с 1 ноября 2013 г.

В данном случае общественная инициатива понимается шире, чем законодательная инициатива. Общественными инициативами считаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" (далее - интернет-ресурс) и отвечающие установленным требованиям. Размещению общественной инициативы на интернет-ресурсе предшествует обязательная предварительная экспертиза, проводимая Фондом развития информационной демократии и гражданского общества "Фонд информационной демократии". Срок проведения предварительной экспертизы не должен превышать два месяца.

Размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила:  
а) не менее 100 тысяч голосов граждан - в поддержку инициативы федерального уровня;  
б) не менее 5% голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек - не менее 100 тысяч голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), - в поддержку инициативы регионального уровня;  
в) не менее 5% голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, - в поддержку инициативы муниципального уровня.

Впрочем, граждане проявляли законодательную активность еще до внедрения в правовую систему подобных механизмов. Например, в Сети работает сайт podkontrol.ru, где размещена интернет-петиция о принятии Закона "О контроле над иностранным финансированием некоммерческих организаций". За несколько дней под петицией было собрано без малого 11 тыс. подписей. Результатом этой инициативы стало принятие Государственной Думой Российской Федерации соответствующего закона.

Отлаженный механизм законотворческой инициативы предоставляет гражданам возможность непосредственно осуществлять власть, создавая законы, в соответствии с которыми они живут, что способствует развитию гражданского общества и совершенствованию правовой системы страны.

***Тема 8.* Участие граждан в процессе реализации судебной власти в Республике Беларусь и зарубежных странах**

1. Современные виды участия граждан в процессе отправления правосудия. Институт народных заседателей в современном мире.
2. Правовой статус присяжных заседателей в зарубежных странах.

Во многих странах предусматриваются коллегиальные формы разрешения уголовных дел, в том числе и с участием представителей народа. Однако в большинстве случаев речь идет о рассмотрении дел судом присяжных. В Республике Беларусь коллегиальное рассмотрение уголовных дел осуществляется судом в составе судьи и двух народных заседателей. При этом согласно ст. 32 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь коллегиально рассматриваются уголовные дела о преступлениях, за которые уголовным законом предусматриваются наказание свыше десяти лет лишения свободы или смертная казнь, а также о преступлениях несовершеннолетних.

В юридической литературе по конституционному праву отсутствует единство мнения о природе института народных заседателей (присяжных заседателей) с точки зрения принадлежности к институтам прямой демократии. И, если большинство ученых, занимающихся проблемами судов присяжных, практически единодушны в отнесении его к проявлению непосредственного участия народа в осуществлении государственной (судебной) власти, то исследователи форм (институтов) прямой демократии не относят суд присяжных к прямой демократии. По нашему мнению, участие граждан в отправлении правосудия по различным категориям дел является институтом прямой (непосредственной) демократии. Более того, как полагает О.Р. Рахметуллина, «народный (непрофессиональный) элемент в правосудии хронологически появился раньше, чем коронный (профессиональный): разрешение правовых споров между гражданами традиционно более относилось к сфере общественного, нежели государственного интереса. Право на участие в правосудии – основополагающее демократическое право любого гражданина, а народное участие в правосудии в большинстве государств традиционно воспринимается как необходимый атрибут его демократического развития» [8, с.7].

Следует отметить, что большинство авторов в целом положительно оценивают роль общественности в отправлении правосудия, высказывая пути совершенствования деятельности представителей народа в суде первой инстанции. Н.П. Исаева полагает, что «социальная обусловленность участия общественности в уголовном судопроизводстве заключается в укреплении и развитии демократических основ уголовного процесса; в необходимости улучшения качества и эффективности правосудия, повышения доверия и уважения граждан к суду, устранения условий, способствующих совершению коррупционных преступлений в судебной среде; в повышении качества и эффективности уголовного преследования преступлений и выполнении задач органов уголовной юстиции по предупреждению преступности; в обеспечении установления истины по уголовному делу; в реализации международно-правовых стандартов справедливости уголовного судопроизводства [3, с. 7].

Безусловно, правовой статус народного заседателя и присяжного заседания отличается друг от друга, что объясняется, в том числе, и функциональными различиями. Как отмечает В.В. Золотых «судебные полномочия при осуществлении правосудия в суде присяжных основаны на принципе разграничения юрисдикционных задач участников, в соответствии с которым присяжные заседатели наделены правом вынесения собственного решения (вердикта) в отношении основных вопросов уголовного дела» [2, с. 8].

Согласно ст. 8 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь [12] в понятие судья входит помимо профессионального судьи, также и народный заседатель. В соответствии со ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [4] народный заседатель  – лицо, привлекаемое в установленных указанным Кодексом и иными законодательными актами порядке и случаях к участию в деятельности суда по осуществлению правосудия. Таким образом, народный заседатель обладает всеми полномочиями судьи в ходе рассмотрения дела в суде первой инстанции. Более того, на народных заседателей распространяется действие гл. 49 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь, предусматривающей особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц. Народные заседатели отличаются от профессиональных судей тем, что они не осуществляют правосудие на постоянной основе, не имеют квалификационного класса, должности, перспектив карьерного роста, ен проходят аттестацию. В настоящее время в Республике Беларусь к требованиям, касающимся народных заседателей, относятся: гражданство Республики Беларусь, достижение возраста 25 лет и владение двумя государственными языками – русским и белорусским.

Народными заседателями не могут быть:

1. лица, в отношении которых имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда;
2. лица, признанные ограниченно дееспособными или недееспособными решением суда, вступившим в законную силу;
3. лица, состоящие на учете в психоневрологическом и (или) наркологическом диспансерах;
4. депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, руководящие работники государственных органов и иных организаций, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, судьи, прокурорские работники, работники судов, сотрудники органов государственной безопасности, внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, работники органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, нотариусы, адвокаты, а также лица, занимающие выборные должности в органах местного управления и самоуправления;
5. священнослужители (ст. 117 Кодекса о судоустройстве и статусе судей) [4].

Следует отметить, что по сравнению с прежней редакцией Кодекса о судоустройстве и статусе судей, в качестве ограничений по возможности выполнять функции народного заседателя с 22 декабря 2016 года не претерпели никаких изменений и дополнений. Однако указанные выше ограничения, по нашему мнению, не являются исчерпывающими и должны быть дополнены.

В соответствии с п. 10 Основных принципов, касающихся независимости судебных органов, лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права [7]. Более того, согласно п. 2 указанного документа, судебные органы решают переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам [7].. Народные заседатели, в связи с отнесением их к судьям, осуществляют правосудие и по факту и по праву. Следовательно, возникает определенное противоречие: с одной стороны, народный заседатель должен судить по уголовному делу и в части оценки фактических обстоятельств дела, и в части применения уголовного закона, с другой стороны, народные заседатели по законодательству не должны иметь квалификацию или знания в области юриспруденции. Указанное противоречие могло бы быть разрешено путем особой процедуры постановления приговора с участием народных заседателей, однако в Республике Беларусь подобные особенности в Уголовно-процессуальном кодексе не закреплены.

Следует отметить, что даже в отношении присяжных заседателей в юридической литературе высказываются мнения о необходимости получения ими юридического образования. В этой связи, полагаем возможным согласиться с точкой зрения О.Р. Рахметуллиной, которая считает «высказываемые в научной литературе предложения о необходимости специальной юридической подготовки народных представителей по основам юриспруденции противоречат идее привлечения обычных граждан к отправлению правосудия. Практическая ценность привлечения народных представителей в правосудие заключается вовсе не в искусственном «подтягивании» их до уровня профессиональных судей, а в использовании потенциала непрофессионального, житейского понимания правовой действительности и справедливости в данном государстве в данный исторический период» [8, с. 8].

В Республике Беларусь в Уголовно-процессуальном кодексе закреплен единый порядок постановления приговора по делам, как рассмотренных единолично судьей, так и коллегиально с участием народных заседателей. Приговор постановляется судом в совещательной комнате. Во время постановления приговора в этой комнате могут находиться лишь судьи, входящие в состав суда по данному уголовному делу. Присутствие запасных судей и народных заседателей, а также иных лиц не допускается. В соответствии со ст. 352 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь при постановлении приговора суд в совещательной комнате разрешает следующие вопросы:

1) доказано ли, что имело место деяние, в совершении которого обвиняется лицо;

2) доказано ли, что деяние совершил обвиняемый;

3) является ли это деяние преступлением и какой именно статьей Уголовного кодекса Республики Беларусь предусмотрена ответственность за его совершение;

4) виновен ли обвиняемый в совершении этого деяния;

5) имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность обвиняемого;

6) подлежит ли обвиняемый наказанию за совершенное им преступление;

7) какое наказание должно быть назначено обвиняемому;

8) подлежит ли обвиняемый дополнительному наказанию и какому именно;

9) имеются ли основания для постановления приговора без назначения наказания, с отсрочкой исполнения наказания, с условным неприменением наказания или с освобождением от отбывания наказания;

10) в исправительном учреждении какого вида и в условиях какого режима должен отбывать наказание осужденный к лишению свободы;

11) подлежит ли удовлетворению гражданский иск, в чью пользу и в каком размере; о взыскании государственной пошлины;

12) как поступить с имуществом, на которое наложен арест;

13) как поступить с вещественными доказательствами;

14) на кого и в каком размере должны быть возложены процессуальные издержки;

15) о применении принудительных мер безопасности и лечения в случаях, предусмотренных ст. 101 Уголовного кодекса Республики Беларусь;

16) о мере пресечения и иной мере процессуального принуждения в отношении обвиняемого [12].

Исходя из данного легального перечня, народные заседатели должны принимать решения и по вопросам, требующим знаний в области права. Тем не менее, никаких обязанностей по разъяснению народным заседателям терминов, понятий, формулировок ни у судьи, ни у обвинителя, защитника не закреплено. Например, в Республике Казахстан в ст. 13 закона «О присяжных заседателях» в качестве одного из прав закреплено: обращаться к председательствующему за разъяснениями норм законодательства, а также содержания оглашенных в судебном заседании документов и по другим непонятным для него вопросам, относящимся к делу [6]. В Республике Беларусь предусмотрен следующий порядок постановления приговора. При коллегиальном рассмотрении уголовного дела постановлению приговора предшествует совещание судей. Председательствующий ставит на разрешение вопросы в порядке, указанном в Уголовно-процессуальном кодексе.

При разрешении каждого вопроса никто из судей не вправе воздержаться от голосования, за исключением некоторых случаев. Так, судье, голосовавшему за оправдание обвиняемого и оставшемуся в меньшинстве, предоставляется право воздержаться от голосования по вопросам применения уголовного закона. Если другие судьи разошлись во мнениях о квалификации преступления или о мере наказания, то голос, поданный за оправдание, присоединяется к голосу, поданному за квалификацию по закону, предусматривающему менее тяжкое преступление, и за назначение менее строгого наказания.

Все вопросы разрешаются большинством голосов. Председательствующий подает свой голос последним. Исключительная мера наказания – смертная казнь может быть назначена обвиняемому, признанному виновным только по единогласному решению всех судей.

Судья, оставшийся в меньшинстве, вправе изложить свое особое мнение в совещательной комнате в письменной форме. Особое мнение приобщается к уголовному делу и оглашению в зале судебного заседания не подлежит.  Если на приговор суда, по которому один из судей остался при особом мнении, не поступят апелляционные жалоба или протест, суд, рассматривавший уголовное дело, по вступлении приговора в законную силу направляет данное дело председателю вышестоящего суда для решения вопроса о принесении протеста в порядке надзора.

Полагаем, указанный порядок нуждается в совершенствованию. Если сохранять институт народных заседателей в процессе отправления правосудия, то можно провести разграничение групп вопросов, которые будут разрешаться профессиональным судьей, а какие – народными заседателями.

В странах СНГ, где действуют института народного участия в отправлении правосудия, за исключением Республики Беларусь, Республики Узбекистан, Республики Таджикистан, Туркменистана, в уголовном судопроизводстве введена коллегиальная форма рассмотрения с участием присяжных, а не народных заседателей. При этом используется несколько способов постановления приговора в суде присяжных. Например, в Казахстане председательствующий судья вместе с присяжными заседателями не только определяют, было ли подсудимым совершено преступление или нет, но и назначают наказание. Председательствующий приводит содержание обвинения; сообщает содержание уголовного закона; излагает позиции государственного обвинителя и защиты; разъясняет порядок заполнения бюллетеней, также порядок голосования на назначение наказания. Перед присяжными заседателями ставятся основные и дополнительные вопросы. В соответствии со ст. 654 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан к основным вопросам относятся: 1) доказано ли, что деяние имело место; 2) доказано ли, что это деяние совершил подсудимый; 3) виновен ли подсудимый в совершении этого деяния. После основного вопроса о виновности подсудимого могут ставиться частные вопросы о таких обстоятельствах, которые увеличивают или уменьшают степень виновности либо изменяют ее характер, влекут за собой освобождение подсудимого от ответственности. В необходимых случаях отдельно ставятся также вопросы о степени осуществления преступного намерения, причинах, в силу которых деяние не было доведено до конца, степени и характере соучастия каждого из подсудимых в совершении преступления. Допустимы вопросы, позволяющие установить виновность подсудимого в совершении менее тяжкого преступления, если этим не нарушается его право на защиту [13].

В случае если вопрос о вине подсудимого решен положительно, то судья разрешает вопрос о том, является ли деяние преступлением и каким именно уголовным законом оно предусмотрено (статья, часть, пункт), а также разъясняет присяжным заседателям, какие меры наказания предусмотрены за эти деяния. Квалификация деяния подсудимого по соответствующей статье Уголовного кодекса Республики Казахстан определяется судьей без участия присяжных заседателей. Далее судьей с участием присяжных заседателей без перерыва решаются вопросы, связанные с мерой ответственности (имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность и наказание; подлежит ли подсудимый наказанию за совершенное им уголовное правонарушение; какое наказание должно быть назначено подсудимому; имеются ли основания для постановления приговора без назначения наказания или освобождения от наказания либо об отсрочке отбывания уголовного наказания; о применении принудительных мер медицинского характера), решение по которым принимается путем открытого голосования. Решения считаются принятыми, если за них проголосовало большинство голосующих. Наказание в виде лишения свободы на срок свыше 15 лет может быть назначено, если за такое решение проголосовало восемь и более голосующих.

В Кыргызской Республике суд присяжных не участвует в разрешении вопросов, связанных с назначением наказания, ограничиваясь только вопросами «факта». В частности, согласно ст.ст. 32.1 и 312 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики [11] при осуществлении уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей присяжные заседатели разрешают вопросы: 1) имело ли место деяние, в совершении которого обвиняется подсудимый; 2) доказано ли, что деяние совершил подсудимый; 3) виновен ли подсудимый в совершении этого преступления и имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие его ответственность. Дополнительно предусматривается, что в случае признания подсудимого виновным присяжные заседатели вправе указать, заслуживает ли подсудимый снисхождения. При этом, присяжные заседатели без участия председательствующего в совещательной комнате принимают вердикт. Голосование проводится открыто, в той очередности, в которой присяжные заседатели указаны в их списке. Присяжные заседатели не вправе воздержаться при голосовании. Старшина голосует последним.

Интересным представляется положение Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики в части принятия вердикта. Так, присяжные заседатели при обсуждении поставленных перед ними вопросов должны стремиться к принятию единогласного решения. Если присяжным заседателям при обсуждении в течение трех часов не удалось достигнуть единодушия, то решение принимается голосованием [11]. Несмотря на то, что вердикт может быть только оправдательным или обвинительным, его принятие может и не состояться (если по каждому вопросу получено менее семи утвердительных ответов присяжных заседателей). В таком случае, если ни оправдательный, ни обвинительный вердикты не приняты, то вердикт считается невынесенным, а коллегия подлежит роспуску. Прокурор в течение месяца должен внести в суд ходатайство о возобновлении процесса перед новым составом присяжных заседателей либо о прекращении уголовного дела.

В Российской Федерации также суд присяжных разрешает вопросы, относящиеся к вопросам «факта». Тем не менее, суд присяжных может высказать мнение о снисхождении виновного, который, безусловно, касается наказания. Решение по каждому вопросу принимается открытым голосованием, при этом старщина голосует последним. Однако в отличие, например, от Казахстана и Кыргызстана, в России для принятия того либо иного вердикта требуется различное число голосов присяжных заседателей. Так, согласно ст. 343 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [14] обвинительный вердикт считается принятым, если за утвердительные ответы на каждый из трех вопросов (деяние имело место, деяние совершил подсудимый, подсудимый виновен в совершении деяния) проголосовало большинство присяжных заседателей. Оправдательный вердикт считается принятым, если за отрицательный ответ на любой из поставленных в вопросном листе основных вопросов проголосовало не менее шести присяжных заседателей.  Ответы на другие вопросы определяются простым большинством голосов присяжных заседателей. Если голоса разделились поровну, то принимается наиболее благоприятный для подсудимого ответ. При вынесении вердикта «виновен» присяжные заседатели вправе изменить обвинение в сторону, благоприятную для подсудимого. Следует отметить, что с 1 июня 2018 года в силу изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс оправдательный вердикт будет считаться принятым, если за отрицательный ответ на любой из поставленных в вопросном листе основных вопросов проголосовало не менее четырех присяжных заседателей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда и не менее трех присяжных заседателей районного суда, гарнизонного военного суда.

В России достаточно много ученых, занимающихся проблемами деятельности суда присяжных, указывают на необходимость совершенствования порядка постановки вопросов перед присаженными заседателями. Например, В.В. Золотых вообще полагает, что «совокупность норм, регламентирующих постановку вопросов, подлежащих разрешению присяжными заседателями, составляет институт уголовно-процессуального права, определяющий содержание и порядок деятельности председательствующего судьи и сторон по формированию вопросов, в соответствии с которыми присяжные заседатели постановляют свой вердикт» [2, с. 7]. В связи с чем, «для оптимизации постановки вопросов перед присяжными заседателями» В.В. Золотых предлагает «вместо трех видов вопросов: основных вопросов, частных и вопроса о снисхождении использовать в законодательстве и на практике следующую классификацию вопросов по уголовному делу: основные, дополнительные, специальные, частные вопросы и вопрос о снисхождении.

Основные вопросы о виновности, т.е. сформулированные в установленном порядке в суде присяжных вопросы о доказанности и о виновности подсудимого в предъявленном ему обвинении. К основным относятся следующего рода вопросы:

- доказано ли, что деяние имело место;

- доказано ли, что это деяние совершил подсудимый;

- виновен ли подсудимый в совершении этого деяния.

Дополнительные вопросы, т.е вопросы, которые ставятся в суде присяжных на случай отрицательного разрешения основных вопросов, включающие, как и основные, три рода вопросов: о доказанности совершения деяния (в данном случае речь идет о менее тяжком преступлении по сравнению с предъявленным обвинением); о доказанности совершения этого деяния подсудимым и о виновности подсудимого в совершении этого деяния.

Специальные вопросы, т.е. вопросы, необходимые для установления степени осуществления преступного намерения (при неоконченной преступной деятельности), а также степени и характера соучастия каждого подсудимого (при совершении преступления группой лиц).

Частные вопросы, т.е. вопросы об обстоятельствах, влияющих на степень виновности и изменяющих ее характер (первый подвид частных вопросов), вопросы об обстоятельствах, влияющих на назначение наказания (второй подвид частных вопросов), и вопросы об обстоятельствах, влекущих за собой освобождение подсудимого от ответственности или наказания (третий подвид частных вопросов).

Вопрос о снисхождении является вопросом, относящимся к назначению наказания подсудимому, признанному присяжными заседателями виновным» [2, с.7-8].

Исследуя вопросы назначения наказания, С.Н. Старцева отмечает, что «в уголовном законодательстве зарубежных стран вопросы назначения наказания рассматриваются в зависимости от формы судоустройства, и в целом, при назначении наказания профессиональный судья наделен правом широкого усмотрения, мнение присяжных о наказании носит лишь рекомендательный характер» [10, с. 7]. В связи с чем, предлагается упорядочить нормы Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса в части назначения наказания судьей при вынесении вердикта судом присяжных, в том числе и путем установления пределов такого наказания. Противоположной точки зрения придерживается С.В. Марасанова, которая считает, что «участие присяжных заседателей в решении вопроса о наказании влечет за собой нарушение норм материального права и расширение компетенции присяжных заседателей, которым не предоставлена возможность решать юридические вопросы. В связи с этим, предлагается иная редакция ч. 4 ст.339 нового УПК РФ, сохраняющая за присяжными право решать вопрос о снисхождении только применительно к обстоятельствам дела за преступления против жизни, когда может быть назначена исключительная мера наказания, либо пожизненное лишение свободы» [5, с. 7].

По мнению М.В. Шатских, в современной мировой практике могут быть зафиксированы следующие процессуальные формы механизма реализации снисхождения:

1. как вердикт о снисхождении одной или нескольких степеней (снисхождение и особое снисхождение);
2. как право по своей инициативе указывать в вердикте на смягчающие наказание обстоятельства;
3. как право непосредственно и самостоятельно определять конкретный размер и/или вид наказания и давать по этому поводу обязательные либо ориентирующие рекомендации суду;
4. как право рекомендовать суду особые условия или режимы отбывания наказания (условное наказание, отсрочка отбывания наказания, замена реального отбывания лишения свободы пробацией и т.п.), не затрагивая право суда определять его вид и размер согласно закону;
5. как право участвовать в определении наказания совместно и наравне с профессиональными судьями в качестве заседателей шеффенов после вынесения обвинительного вердикта по существу дела;
6. как право рекомендовать органам исполнительной или высшей государственной власти помиловать подсудимого [15, с. 7].

Приговор как итоговый акт правосудия в Республике Беларусь должен отвечать некоторым требованиям, основными среди которых являются: законность, справедливость, обоснованность и мотивированность. Содержание каждого из указанных требований легально определено. В соответствии со ст. 350 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь приговор признается законным, если он постановлен на основе закона и с соблюдением всех его требований. Приговор признается обоснованным, если он постановлен на основании лишь тех представленных суду доказательств, которые всесторонне, полно и объективно исследованы в судебном заседании.. Приговор признается мотивированным, если в нем приведены доказательства, на которых основаны выводы суда и мотивы принятых им решений. Приговор признается справедливым, если наказание, назначенное виновному, определено в соответствии со статьей Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривающей ответственность за совершенное преступление, и с учетом его личности. Каждый невиновный подлежит оправданию [12]. И если обоснованность и мотивированность выражает формальную сторону приговора, то законность и справедливость отражают материальную сторону рассматриваемого процессуального акта.

Занимаясь исследованием приговора, А.В. Бунина выделяет несколько составляющих законности приговора: «а) постановление приговора полномочным судом и своевременно; б) его соответствие по форме и по содержанию уголовно-процессуальному закону; в) строгое соблюдение судом правил уголовного судопроизводства не только на стадии постановления приговора, но и на всех предыдущих стадиях и этапах уголовно-процессуальной деятельности по делу; г) правильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права; д) правильное применение судом уголовного закона при квалификации деяния и назначении наказания; е) правильное применение норм иных отраслей права при разрешении вопросов, связанных с гражданским иском в уголовном процессе [1, с. 6].

По мнению В.В. Рудича, справедливость – это основная идея уголовного процесса, имеющая как общеправовое и общечеловеческое, так и собственно уголовно-процессуальное значение. Справедливость находятся в двух плоскостях: юридической и моральной. В связи с этим следует различать социальную справедливость и юридическую (уголовно-процессуальную) справедливость; последняя имеет инструментальное положение к первой и более узкое содержание. Юридическая (уголовно-процессуальная) справедливость создает предпосылку для достижения социальной справедливости, хотя не гарантирует достижения ее. Уголовно-процессуальная справедливость, т.е. нормативно закрепленная, это «справедливость в действии», потому что участники судопроизводства обязаны сообразовывать с ней свою деятельность под угрозой процессуальной ответственности [9, с. 6].

Полагаем, что в силу самого назначения заседателей как представителей народа в ходе рассмотрения и разрешений уголовного дела в суде должно выражаться , прежде всего, в суждении о виновности (невиновности) лица и о наказании (освобождении от ответственности), которое бы выражало меру справедливости по мнению населения. Судья должен разъяснить уголовное законодательство в части назначения наказания народным заседателям и вместе с ними решить вопрос о справедливой мере ответственности.

В **настоящее время наиболее распространены следующие формы участия представителей населения в отправлении правосудия:**

1) институт суда присяжных заседателей, представляющий собой самостоятельную (раздельную) коллегию присяжных и судей-профессионалов;

2) институт суда присяжных заседателей, представляющий собой совместную коллегию присяжных и профессиональных судей.

Первая форма института присяжных заседателей, состоящая из профессиональных судей и самостоятельных коллегий суда присяжных, носит название классической модели суда присяжных и относится к англо­саксонскому (англо-американскому) типу уголовного процесса с участием присяжных заседателей. Классическая модель суда присяжных получила развитие в Англии, США, Канаде, Австрии. Вторая модель суда с участием присяжных заседателей, включающая в себя совместную коллегию судей-профессионалов и присяжных заседателей, получила название континентальной модели суда присяжных и характерна для романо-германского типа уголовного процесса с участием присяжных заседателей. Континентальная модель суда отправления правосудия с народным участием действует во Франции, Германии, Италии, Швейцарии.

Рассмотрим действующие суды присяжных в англо-саксонском (англо­американском) и романо-германском типах уголовного процесса.

Англо-американская модель судопроизводства представляет классическую форму суда присяжных, которая возникла впервые в Англии. Позднее она была перенесена на Американский континент, где получила свои уникальные особенности, отличающиеся от английского варианта суда присяжных, но наличие сходных признаков позволило говорить о существовании англо-американского типа судопроизводства с участием присяжных заседателей.

При англо-американском типе уголовного процесса с участием присяжных заседателей дело рассматривается совместно профессиональным судьей и самостоятельной коллегией присяжных заседателей, включающей в себя до 12 человек. Присяжные заседатели являются судьями факта. Именно они самостоятельно решают основной вопрос дела: «виновен ли подсудимый?» [1, с. 248]. Вердикт (решение) о виновности либо невиновности человека, который находится на скамье подсудимых, принимается коллегией присяжных заседателей самостоятельно. Затем уже профессиональный судья на основании решения присяжных выносит приговор обвинительного либо оправдательного характера. При этом приговор суда может быть обжалован только по процессуальным основаниям, но не по существу.

Практика рассмотрения уголовных дел судом присяжных показала, что наибольшее распространение получила в США, где ежегодно проходят более 120 тысяч процессов с участием присяжных (это почти 90% всех таких процессов в мире). Поэтому наиболее подробно остановимся на особенностях суда присяжных в США.

Нормативную базу рассмотрения дел с участием присяжных заседателей в США составляет: Конституция США, Закон о суде присяжных США и Закон о выборах и работе суда присяжных 1968 года.

При этом существуют некоторые особенности суда присяжных в каждом штате, однако функции их одинаковы. Наличие различий объясняется тем, что в США сложилась двойная система судов: федерации и штатов. Федеральные суды имеют единые правила судебного производства, а в отдельных штатах выделяются особенности порядка комплектования Большого и Малого жюри, количественного состава присяжных, правил ведения судебного процесса и т.п.

Согласно решению Верховного Суда США 1968 года, если обвиняемому может быть назначено лишение свободы сроком более шести месяцев, то рассмотрение дела в суде присяжных является правом обвиняемого. Присяжные заседатели избираются на основе всеобщих выборов, и в связи с этим создается специальная комиссия из 3 американских граждан. «Кандидаты в присяжные должны отвечать следующим требованиям: быть гражданином США, в возрасте не моложе 18 лет, проживать на территории юридического округа не менее одного года; быть грамотным, понимать и разговаривать на английском языке;быть психически вменяемым человеком;не иметь уголовного преследования или наказания; не быть лишенным гражданских прав. Согласно законодательству три категории лиц не могут быть избраны членами

федеральной службы присяжных: представители Вооруженных Сил, состоящие на действительной службе;сотрудники профессиональной пожарной службы и департаментов полиции;«госслужащие» федерального, штатного или местного правительств, активно вовлеченные в выполнение государственных обязанностей» [2, с. 53].

Этапу формирования жюри присяжных предшествует большая работа. Начинается она с составления общих списков присяжных, которые должны участвовать в разбирательстве дел, подсудных конкретному суду. Как правило, списки кандидатов в присяжные заседатели формируются из списков избирателей, зарегистрированных в данной местности, обладателей водительских прав, налогоплательщиков. При этом исключаются фамилии тех, кто не вправе согласно законодательству быть присяжным заседателем.

В США формируется состав Большого и Малого жюри из списка кандидатов в присяжные заседатели. Большое жюри обычно включает в себя от 16 до 23 человек. Состав Большого жюри устанавливается тем судом, при котором формируется. Членами Большого жюри могут стать люди в возрасте от 18 до 65 лет. Также при формировании следует учитывать расовый фактор -число представителей европеоидной и негроидной расы должно быть примерно одинаковым. Задача Большого жюри заключается в том, чтобы определить обоснованность привлечения лица к уголовной ответственности и утвердить либо опровергнуть обвинительный акт прокурора (атторнея) [3, с. 63]. Большое жюри играет немаловажную роль при защите граждан от необоснованного обвинения и блокировании любого безосновательного уголовного преследования.

Судебное разбирательство в суде присяжных США традиционно состоит из следующих последовательных стадий: объявление подсудимому содержания обвинительного акта Большого жюри; выяснение отношения подсудимого к обвинению; формирование жюри присяжных (Малое жюри); судебное следствие; прения сторон; напутственное слово судьи присяжным; вынесение вердикта присяжными; определение меры наказания и постановления приговора.

Слушание дела осуществляется с участием Малого жюри из 12 человек, выбранных в результате согласования стороны защиты и обвинения из списка кандидатов в присяжные заседатели.

Судебное разбирательство с участием присяжных заседателей в США основано на принципе состязательности. Состязательность означает, что процесс основан на равенстве сторон и разделении функций между обвинителем, защитой и судом. Обвинитель несет «бремя доказывания» обвиняемого, а суд является арбитром между сторонами.

Судебное разбирательство судом присяжных проводится в случае признания обвиняемым своей вины в совершении им преступления и наличии изобличающих доказательств, представленных стороной обвинения. После того, как судьей будет выяснено, не подлежат ли отводу присяжные заседатели, состав Малого жюри приносит присягу и с этого момента начинаются их полномочия в зале судебного заседания. Стадия судебного следствия включает в себя следующие этапы: рассмотрение доказательств, представленных стороной обвинения;рассмотрение доказательств, представленных стороной защиты. В ходе судебного следствия судья может попросить присяжных выйти из зала судебного заседания. При их отсутствии суд и адвокаты обсуждают вопросы допустимости представленных доказательств и юридической квалификации совершенного преступления, необходимые для того, чтобы дать оценку обоснованности доказательств, которые будут представлены присяжным. После обсуждения всех вопросов суд присяжных снова приглашается в зал судебного заседания.

На стадии судебных прении заслушиваются заключительные речи адвокатов стороны обвинения и защиты. Затем судья произносит напутственное слово присяжным заседателям, которое необходимо для правильного понимания всех представленных сторонами доказательств, определения их допустимости, относимости и достаточности. Судья не должен влиять на выводы, к которым могли прийти присяжные.

После напутственного слова судьи присяжные заседатели направляются в совещательную комнату, где начинают свое разбирательство по делу. При этом перед началом разбирательства суд присяжных назначает из числа своих членов председателя, который бы следил за тем, чтобы каждый присяжный имел возможность принимать участие в оценке доказательств и чтобы во время обсуждения царил порядок. Председательствующий вместе с другими присяжными заседателями участвует в разбирательстве дела и голосует вместе с другими.

Перед началом судебного разбирательства в совещательной комнате каждый присяжный заседатель имеет свое личное мнение по рассматриваемому делу, но в итоге весь состав Малого жюри должен прийти к единому решению. В совещательной комнате присяжные должны вынести вердикт (решение) о виновности либо невиновности лица. В федеральных судах и судах 45 штатов требуется, чтобы присяжные выносили вердикты единогласно, а в остальных -по количеству большинства голосов. Вердикт заносится в протокол и зачитывается председательствующим членом состава суда присяжных в открытом судебном заседании в присутствии судьи и осужденного. Каждый из присяжных должен подтвердить правильность того, что записано в протоколе. После вынесения обвинительного приговора присяжными суд устанавливает наказание в то же самое время. А в случае же вынесения обвинительного вердикта присяжными о преступлении, которое карается смертной казнью, суд присяжных выносит решение о наказании лишь после заслушивания свидетельств на отдельном заседании.

Таким образом, рассмотрев особенности, порядок формирования, стадии судебного процесса с участием присяжных заседателей в США, можно прийти к выводу, что функционирование данного института имеет четко отрегулированный механизм и является весьма значимым для всей судебной системы США в обеспечении защиты прав и законных интересов, справедливого суда равных. «Фундаментальное» значение института присяжных - одно из традиционных постулатов американской правовой идеологии [3, с. 63].

Стоит процитировать великолепное решение Верховного Суда Соединенных Штатов в 1968 году по делу «Дункан против Луизианы»: «Право на суд присяжных предоставлено подсудимому для того, чтобы предотвратить притеснения со стороны государства». Не для того, чтобы изобличить злодея и повесить его, а для того, чтобы предотвратить притеснения со стороны государства. Вот в чем смысл суда присяжных для американцев.

А теперь перейдем к практике рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей в странах романо-германской правовой системы. Континентальная модель суда присяжных заседателей была распространена во второй половине ХІХ - первой половине ХХ века в странах континентальной Европы в результате модернизации классической формы и поэтому получила название континентальной формы.

При континентальной модели суда с участием присяжных заседателей рассмотрение дела осуществляется смешанной коллегией, состоящей из одного-трех профессиональных судей и двух - семи присяжных заседателей, которые решают вопросы как факта, так и права, т. е. устанавливают не только виновность, либо невиновность подсудимого, но и определяют вид и меру наказания ему совместно.

Данная модель суда с участием присяжных была основана на его классической форме, действующей в англо-американском уголовном процессе, но в результате видоизменении в силу политических, экономических, культурных условий и уникальных особенностей правовой системы стран континентальной Европы выделилась в самостоятельную модель отправления правосудия с участием представителей народа. Однако многие ученые-правоведы считают, что смешанную коллегию лишь с большой натяжкой можно отнести к суду присяжных [4, с. 5]. По мнению Д.К. Канафина, судом присяжных может называться только суд англо-американской модели. [5, с. 16].

Наиболее подробно остановимся на особенностях суда присяжных во Франции.«Классическим» вариантом континентальной модели суда присяжных стала французская модель, возникшая первая в ходе революции 1789 года. После прихода к власти Наполеона суд присяжных был сохранен, а принятие УПК 1808 года, окончательно определило устройство суда присяжных во Франции. Французский суд ассизов, напоминавший классический суд присяжных англо-американского типа, просуществовал до 1941 года, когда маршал Петэн ликвидировал его. Произошла трансформация традиционного суда присяжных и возникла смешанная модель суда народных и профессиональных заседателей, которая приравнивается к шеффенскому суду народных заседателей в Германии.

Суд ассизов состоит из суда «в собственном смысле» и жюри. Суд в собственном смысле состоит из 3 профессиональных судей, один из которых является председательствующим, а остальных называют асессорами. В суде присяжных председательствует председатель палаты или член апелляционного суда. Асессоры выбираются или из числа членов апелляционного суда, или из числа председателей, заместителей председателей и судей трибунала большой инстанции, в районе компетенции которого проводит свои сессии суд присяжных. Жюри состоит из 9 присяжных заседателей, достигших 30-летнего возраста, призываемых к отправлению этих обязанностей по департаментскому списку избирателей путем жребия после отбора специальными комиссиями. Они принимают решение вместе с профессиональными судьями по всем вопросам, в том числе и о наказании. Кроме того, предусмотрено, что всякое решение, неблагоприятное для обвиняемого, может быть принято только квалифицированным большинством, т.е. не менее чем восемью голосами.

При характеристике производства в современном суде ассизов следует отметить, что этот суд не действует на постоянной основе. Он периодически собирается на сессии, где рассматривает накопившиеся уголовные дела. Сессии проводятся, как правило, один раз в три месяца. Для участия в сессии приглашаются 35 основных народных представителей и 10 запасных. Отбирают их не менее чем за 30 дней до открытия очередной сессии из годового списка потенциальных членов жюри с помощью жеребьевки, которая проводится председателем апелляционного суда [6, с. 69].

Важно отметить, что во Франции присяжные заседатели имеют 4 вида обязательств, неисполнение которых влечет уголовную ответственность: быть внимательным; быть беспристрастным и не афишировать свое личное мнение; запрещается сообщать сведения кому-либо о присяжных и профессиональных судьях; не разглашать содержание обсуждений на закрытом совещаний, в том числе и после принятия решения (данное нарушение карается тюремным заключением или высоким штрафом).

Как известно, англо-американская модель суда допускает сокращение пределов судебного следствия в случаях, если обвиняемый признает свою вину и сторона обвинения не располагает изобличающими доказательствами. Напротив, континентальная модель правосудия основана на принципе достижения материальной истины по делу. Поэтому и признание подсудимым своей вины, и отказ прокурора от обвинения не влекут сокращения судебного следствия, т.е. изменения его пределов. Само производство в суде ассизов принято разделять на три этапа: производство досудебного заседания, судебное заседание и производство по окончании судебного заседания (вынесение решений) [6, с. 71].

На стадии досудебного производства обвиняемому вручается копия постановления о предании суду, проводится его допрос одним из судей-профессионалов, где он вправе выбрать себе защитника и ознакомиться со списком народных представителей, которые примут участие в рассмотрении дела. Само судебное разбирательство начинается не менее чем через пять дней после допроса обвиняемого. Стадия судебного заседания начинается с оглашения секретарем суда обвинительного акта. Особенностью рассмотрения уголовных дел в суде ассизов является то, что здесь совместно действуют профессиональные судьи и присяжные заседатели.

Перед началом судебного следствия формируется состав жюри из числа вызванных 35 кандидатов. При заявлении отвода присяжным обвиняемый вправе отвести не более пяти присяжных, а прокурор - не более четырех. Выбор членов жюри осуществляется путем извлечения 9 карточек с их фамилиями из специально подготовленной для этого урны. Таким же образом выбирается запасной состав жюри. После процедуры отвода присяжных сформировавшееся жюри приносит присягу.

Центральной фигурой процесса является председательствующий судья. На стадии судебного следствия председательствующий, в первую очередь, проводит допрос подсудимого. При этом он вправе задавать ему дискредитирующие и уличающие вопросы. Затем суд переходит к допросу свидетелей. В ходе допроса асессоры (профессиональные судьи) и присяжные могут задавать вопросы подсудимому и свидетелям с разрешения председательствующего судьи, а прокурор вправе непосредственно задавать им вопросы.

Во Франции прокурор занимает особое процессуальное положение, так как он выступает в судебном разбирательстве не только как сторона обвинения, но и орган, осуществляющий высший надзор за законностью. Прокурор именем закона обращается к суду со всеми требованиями, которые он считает полезными. Суд обязан их выслушать и обсудить. При этом подсудимый и защитник могут задавать вопросы свидетелям только с разрешения председательствующего судьи. Такое положение значительно отличает уголовный процесс Франции от англо-американского уголовного процесса, основанного на состязательности и равного положения сторон. После допроса свидетелей производятся допросы экспертов, исследуются вещественные доказательства. Отличием французского судебного заседания является разрешение присяжным делать в ходе судебного процесса письменные заметки и пользоваться ими.

Процедура судебного следствия континентальной модели является понятной и доступной и не имеет строгой регламентации как в англо­американской модели суда присяжных. Затем следуют судебные прения, по окончании которых председательствующий формирует перечень вопросов, подлежащих решению судьями-профессионалами и присяжными заседателями. Одним из основополагающих принципов французского уголовного процесса является оценка доказательств по внутреннему убеждению. После произнесения наставления суд в составе профессиональных судей и присяжных заседателей удаляется в совещательную комнату для вынесения решения и это является заключительным этапом производства в суде ассизов. Отметим, что в отличие от типичных форм судов шеффенского типа, во французском суде ассизов нет совещания судей (имея в виду также членов жюри) как такового, т.е. отсутствует совместное обсуждение вопросов, подлежащих решению, обмен мнениями и т.д. В совещательной комнате профессионалы и непрофессионалы, имея равные права, лишь высказывают в письменной форме и в тайне друг от друга свою позицию по делу[3, с. 73].

Решение суда с участием представителей народа принимается простым большинством голосов, однако неблагоприятное для обвиняемого решение, принимается квалифицированным большинством не менее 8 голосов из 12 участников голосования. При этом нужно подчеркнуть, что суд ассизов принимает решения по всем вопросам, в том числе и о мере наказания.

После вынесения решения в совещательной комнате председательствующий судья в зале судебного заседания зачитывает вслух приговор. В отличие от решений иных судов первой инстанции, приговор суда с участием присяжных считается после его вынесения принятым в первой и последней инстанции и обжалованию в апелляционном порядке не подлежит, а оправдательный приговор не может быть обжалован обвинением и в кассационном порядке.

Из всего вышесказанного можно прийти к выводу, что Франция создала свою собственную модель суда присяжных, которая стала основой для формирования континентальной модели отправления правосудия с народным участием. Она мало похожа на его классическую форму, имеет свои уникальные особенности. При этом следует указать, что судопроизводство Франции с участием общественности стало отправной точкой для формирования казахстанского суда с участием присяжных заседателей.

Итак, мы рассмотрели классическую и континентальную модели суда с участием присяжных заседателей в мировой судебной практике, важнейшим отличием которых является вопрос о совместном или раздельном ринятии решения по делу судьями-профессионалами и присяжными заседателями. Каждая из форм отправления правосудия с участием присяжных имеет свои положительные черты, выражающиеся в уникальных особенностях, возникшие в результате исторических традиции народа, его стремлении к справедливости и истине, но также следует сказать и о многочисленной критике неэффективности и нецелесообразности каждой из моделей суда присяжных. В результате, сложились различные формы участия представителей народа в отправлении правосудия, отражающие особенности той или иной правовой системы.

Казахстан, как часть мирового сообщества, признал необходимым рассмотрение уголовных дел судом с участием присяжных заседателей как важную составляющую дальнейших демократических преобразований. Конституционная норма о введении суда присяжных была закреплена в 1998 году, а фактически суд с народным участием начал функционировать с 2007 года. История суда присяжных в Казахстане только началась и только время покажет, к чему он нас приведет. Исторический опыт развитых стран доказывает действенность суда присяжных. Изучение, использование и правильное применение положительной мировой практики послужит мощным двигателем демократических процессов в жизни общества, развитию адвокатуры, повышению качества правосудия, дальнейшему развитию и совершенствованию законодательства о суде с участием присяжных заседателей в Республике Казахстан.

***Тема 9.* Представительная форма демократии в Республике Беларусь и зарубежных странах**

1. Органы представительной демократии в современном мире.
2. Парламент как орган представительной демократии. Президент как орган представительной демократии. Органы местного самоуправления как разновидность представительной демократии. Выборные местные должностные лица (мэр, мировой судья, прокурор, шериф, ревизор, глава налоговой службы) в зарубежных странах.

Представительная демократия — осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом принимать законы1. Представительные органы (парламенты, выборные органы местного самоуправления) наделяются правом решения наиболее важных вопросов жизни народа (объявление войны, принятие бюджета, введение чрезвычайного и военного положения, разрешение территориальных споров и др.). Конституции в различных странах наделяют представительные органы различными полномочиями, но обязательными и важнейшими среди них являются функции законодательной власти и принятие бюджета. Представительные органы не обязательно призваны напрямую контролировать исполнительную власть — это признаётся только в государствах с парламентской формой правления, но при любой системе данные органы всё же наделяются отдельными конституционными полномочиями в этой области.

Эффективность деятельности представительных органов в огромной, если не в решающей, степени зависит от сотрудничества с исполнительной властью. Другое не менее важное условие — независимость представительного учреждения в пределах своих полномочий, отсутствие конкурирующей законодательной власти, невмешательство исполнительной власти в прерогативы представительных учреждений.

В Российской Федерации представительная демократия обеспечивается выборностью Государственной Думы и конституционно обусловленным формированием Совета Федерации, а также законодательных и представительных учреждений субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На каждом уровне представительные учреждения обладают определёнными полномочиями, которые исключают возможность вмешательства со стороны кого бы то ни было.

И в то же время эта система носит целостный характер, характеризует одно суверенное государство — Российскую Федерацию.

Единство системы государственной власти закреплено в ч.3 ст.5 Конституции Российской Федерации.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина — другой важнейший признак демократического государства. Именно здесь появляется тесная связь формально демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол силовых структур государства. Никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция Российской Федерации закрепила известные мировой практике права и свободы, однако для реализации многим из них ещё необходимо создать условия.

Примером широкой реализации институтов представительной демократии являются Соединенные Штаты Америки, где выборными лицами могут являться не только депутаты законодательного органа, но и местные должностные лица, такие как мэр, мировой судья, прокурор, шериф, ревизор, глава налоговой службы, члены совета по образованию. Однако имеется и противовес институтам представительной демократии в лице Верховного Суда США и Сената США, которые слабо зависят от народа и могут в определенной степени сдерживают власть большинства. Так, в предыдущем параграфе описаны случаи отмены решений референдума как противоречащих федеральному законодательству.

Выборы в США являются прямыми и проводятся по мажоритарной избирательной системе. Единственным исключением являются выборы Президента США, которые относятся к категории косвенных, в ходе которых население голосует за выборщиков, а те, в свою очередь, уже выбирают Президента.

Представительным органом власти в США на федеральном уровне является Палата представителей. Сенат, несмотря на прямые выборы его членов населением, не является таковым в чистом виде, так как население в нем представлено не пропорционально численности. Сенат, прежде всего, представляет интересы штатов, в противовес интересам населения, представленного в Палате представителей. Президент США в силу специфики косвенной системы выборов также не относится к числу представительных органов. На пост Президента США в результате распределения голосов выборщиков может быть избран кандидат, за которого проголосовало меньшинство н

2.2 Планы семинарских занятий

**Тема 1. Избирательные системы и избирательный процесс в Республике Беларусь и зарубежных странах (2 часа).**

1. Избирательный процесс. Организация и порядок проведения выборов.
2. Избирательные системы: понятие и виды. Мажоритарная избирательная система..
3. Пропорциональная избирательная система.
4. Смешанная избирательная система, ее особенности.

**Задачи:**

1. Депутат парламента голосует за свою кандидатуру на выборах. Он осуществляет избирательное право:

— пассивное;

— активное;

— субъективное;

— в объективном смысле слов «избирательное право».

2. В стране действует мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства. Баллотировались четыре кандидата, подано 50 тыс. действительных бюллетеней. Кандидат А получил 26 тыс. голосов, Б — 10 тыс., В — 9 тыс., Г — 5 тыс.

*Кто избран?*

3. В стране действует пропорциональная система с принципом естественной квоты. В данном многомандатном округе избирается 5 депутатов. Голосовали 55 тыс. избирателей, действительными признаны 50 тыс. бюллетеней. Баллотировалось 5 списков партий.

Результаты голосования: партия

А — 17 тыс. голосов,

Б — 11 тыс..

В — 10 гыс,

Г — 8 тыс..

Д — 4 тыс.

Закон устанавливает дополнительное правило наибольшего избирательного числа.

*Какая партия и сколько мест получит?*

4. В стране действует пропорциональная система. В данном многомандатном округе избирается 5 депутатов. Голосовали 55 тыс. избирателей, действительными признаны 50 тыс. бюллетеней. Баллотировалось 5 списков партий.

Результаты голосования: партия

А — 17 тыс. голосов,

Б — 11 тыс..

В — 10 гыс,

Г — 8 тыс..

Д — 4 тыс.

Закон предусматривает искусственную квоту.

*Какую квоту должна избрать комиссия округа, чтобы распределить все места без применения дополнительных правил?*

**Рекомендуемая литература:**

1. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001.- 3 т.
2. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. сб. пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклакова]. - 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с
3. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. - М.: БЕК, 1996. – 432 с
4. Конституции социалистических государств : сб.: в 2 т. / редкол.: Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, Г. Ф. Шахназаров. - М.: Юрид. лит., 1987. – 2 т.
5. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. - 2-е изд. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – 672 с.
6. Конституции зарубежных государств / Авторы-составители: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – Минск: Право и экономика, 2007.. – 474 с.
7. Конституционное право зарубежных стран : учебн. для студентов вузов / И.Н. Зубов, Г.А. Василевич, Е.Н. Хазов и др. ; под ред. Е. Н. Хазова, И.Н. Зубова. – М. ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 543 с.
8. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебн. для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд. испр. и доп. – М. : Статут, 2013. – 519 с.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. - 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2013. – 526 с.
10. Маклаков, В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебн. для студентов юрид. вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 865 с.

**Тема 2. Референдум. (2 часа)**

**Вопросы:**

1. Понятие референдума. Референдум и плебисцит.
2. Виды референдума:
3. Формула референдума. Вопросы, не подлежащие вынесению на референдум.
4. Организация проведения референдума.
5. Определение итогов референдума, его особенности в отдельных странах. Юридическая сила актов, принятых путем референдума.
6. Практика референдумов в различных странах. Значение референдума.

**Задачи:**

1. Согласно п. 1 ст. 14 Устава Ярославской области по решению законодательного органа власти области вопрос, отнесенный к ведению области, может быть вынесен на консультативный референдум, результаты которого имеют рекомендательный характер. Порядок назначения и проведения консультативного референдума, а также порядок применения рекомендательного решения, принятого на консультативном референдуме, устанавливается Законом Ярославской области.

В п. 2 этой же статьи Устава указано, что на консультативный референдум могут быть вынесены вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Результаты такого референдума доводятся до сведения федеральных органов государственной власти.

*Закрепляет ли новая редакция Устава дополнительный вид референдума — консультативный (опрос населения), и расширяет ли она тем самым права граждан, позволяя выяснить их мнение по более широкому кругу вопросов?*

2. Группа граждан Чеченской Республики обратилась в республиканский суд с требованием признать недействительными итоги голосования на референдуме Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики 23 марта 2003 г. в связи с тем, что в голосовании приняло участие солдаты Вооруженных сил России. Это, по мнению заявителей, нарушает принцип народного суверенитета, принцип государственного статуса республики и ограничивает права граждан Чечни.

*Какое решение должен вынести суд?*

3. Голосованием на референдуме Курганской области был утвержден проект областного закона о выборах губернатора области. Инициативная группа референдума потребовала опубликовать закон и включить его в реестр нормативных актов, считая днем его принятия день голосования, поскольку дополнительного утверждения решения в силу прямого указания федерального закона не требуется.

Администрация области, однако, отказалась совершить требуемые действия, ссылаясь на следующие обстоятельства.

Во-первых, закон о выборах губернатора связан с персональным вопросом о полномочиях должностного лица, а значит, в соответствии с требованиями федерального закона этот вопрос вообще не мог быть вынесен на референдум, а действия избирательной комиссии, допустившей голосование по этому проекту, следует признать неправомерными.

Во-вторых, федеральным и областным законодательством предусмотрен только один порядок принятия областных законов — путем утверждения Законодательным Собранием области. Поскольку решение референдума обязательно, Законодательное Собрание обязано принять закон в утвержденной на референдуме редакции, но губернатор вправе наложить на него вето. Запрет на дополнительное утверждение касается только голосования по наиболее важным вопросам государственной жизни и не затрагивает утверждения законов на референдуме.

В-третьих, день вступления в силу решения о референдуме ясно не определен (это может быть день голосования, день принятия решения об итогах голосования, день опубликования этого решения), поэтому дату также должен определить губернатор области, подписывая закон.

*Оцените доводы сторон.*

**Рекомендуемая литература:**

1. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001.- 3 т.
2. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. сб. пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклакова]. - 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с
3. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. - М.: БЕК, 1996. – 432 с
4. Конституции социалистических государств : сб.: в 2 т. / редкол.: Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, Г. Ф. Шахназаров. - М.: Юрид. лит., 1987. – 2 т.
5. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. - 2-е изд. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – 672 с.
6. Конституции зарубежных государств / Авторы-составители: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – Минск: Право и экономика, 2007.. – 474 с.
7. Конституционное право зарубежных стран : учебн. для студентов вузов / И.Н. Зубов, Г.А. Василевич, Е.Н. Хазов и др. ; под ред. Е. Н. Хазова, И.Н. Зубова. – М. ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 543 с.
8. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебн. для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд. испр. и доп. – М. : Статут, 2013. – 519 с.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. - 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2013. – 526 с.
10. Маклаков, В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебн. для студентов юрид. вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 865 с.

**Тема 3. Институты досрочного прекращения полномочий выборного лица избирателями (2 часа)**

**Вопросы:**

1. Понятие и значение отзыва выборного должностного лица. Основания для отзыва депутатов избирателями. Принципы проведения отзыва выборных должностных лиц.
2. Реализация инициативы граждан по отзыву выборного должностного лица. Организация проведения отзыва выборного должностного лица. Последствия голосования избирателей за отзыв выборного должностного лица

**Задачи:**

1. Проанализируйте основания для отзыва депутатов в Республике Беларусь и странах, в которых закреплена возможность отзыва выборных должностных лиц.

**Рекомендуемая литература:**

1. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001.- 3 т.
2. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. сб. пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклакова]. - 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с
3. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. - М.: БЕК, 1996. – 432 с
4. Конституции социалистических государств : сб.: в 2 т. / редкол.: Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, Г. Ф. Шахназаров. - М.: Юрид. лит., 1987. – 2 т.
5. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. - 2-е изд. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – 672 с.
6. Конституции зарубежных государств / Авторы-составители: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – Минск: Право и экономика, 2007.. – 474 с.
7. Конституционное право зарубежных стран : учебн. для студентов вузов / И.Н. Зубов, Г.А. Василевич, Е.Н. Хазов и др. ; под ред. Е. Н. Хазова, И.Н. Зубова. – М. ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 543 с.
8. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебн. для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд. испр. и доп. – М. : Статут, 2013. – 519 с.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. - 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2013. – 526 с.
10. Маклаков, В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебн. для студентов юрид. вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 865 с.

**Тема 4. Участие граждан в законотворческом процессе в Республике Беларусь и зарубежных странах. (2 часа).**

**Вопросы:**

1. Граждане как субъекты законодательной инициативы. Проблемы реализации законодательной инициативы гражданами. Порядок реализации гражданами права законодательной инициативы по законодательству Республики Беларусь.
2. Участие граждан в законодательном процессе в зарубежных странаха).

**Задачи:**

1. Подготовьте сравнительную таблицу на примере 10 стран (по выбору) требований к порядку реализации законодательной инициативы гражданами.

**Рекомендуемая литература:**

1. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001.- 3 т.
2. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. сб. пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклакова]. - 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с
3. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. - М.: БЕК, 1996. – 432 с
4. Конституции социалистических государств : сб.: в 2 т. / редкол.: Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, Г. Ф. Шахназаров. - М.: Юрид. лит., 1987. – 2 т.
5. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. - 2-е изд. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – 672 с.
6. Конституции зарубежных государств / Авторы-составители: В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – Минск: Право и экономика, 2007.. – 474 с.
7. Конституционное право зарубежных стран : учебн. для студентов вузов / И.Н. Зубов, Г.А. Василевич, Е.Н. Хазов и др. ; под ред. Е. Н. Хазова, И.Н. Зубова. – М. ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 543 с.
8. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебн. для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд. испр. и доп. – М. : Статут, 2013. – 519 с.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. - 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2013. – 526 с.
10. Маклаков, В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебн. для студентов юрид. вузов и факультетов / В.В. Маклаков. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 865 с.

2.3 Тематика магистерских работ

1. Исторические формы демократии.
2. Современные теории демократии.
3. Формы м институты демократии в современном мире.
4. Принципы избирательного права в зарубежных странах.
5. Избирательный процесс в зарубежных странах.
6. Избирательные системы в зарубежных странах.
7. Референдум в зарубежных странах, его виды.
8. Представительная демократия в современном мире.