

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования «Витебский государственный
университет имени П.М. Машерова»
Кафедра истории и теории права

Е.Ф. Ивашкевич

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

**Формы правления и государственные режимы
в зарубежных странах. Народные голосования
(выборы, отзыв, референдум,
народная законодательная инициатива)**

Методические рекомендации

*Витебск
ВГУ имени П.М. Машерова
2014*

УДК 342(075.8)
ББК 67.400(0)я73
И24

Печатается по решению научно-методического совета учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Протокол № 3 от 20.12.2013 г.

Автор: заведующий кафедрой истории и теории права ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат педагогических наук, доцент
Е.Ф. Ивашкевич

Рецензент:
доцент кафедры истории и теории права ВГУ имени П.М. Машерова,
кандидат педагогических наук *А.А. Сухарев*

Ивашкевич, Е.Ф.

И24 Конституционное право зарубежных стран. Формы правления и государственные режимы в зарубежных странах. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум, народная законодательная инициатива) : методические рекомендации / Е.Ф. Ивашкевич. – Витебск : ВГУ имени П.М. Машерова, 2014. – 52 с.

В данных методических рекомендациях рассматриваются вопросы, предусмотренные учебной программой по курсу «Конституционное право зарубежных стран». Они предназначены для студентов дневного и заочного отделений юридического факультета, а также будут интересны политологам, историкам.

УДК 342(075.8)
ББК 67.400(0)я73

© Ивашкевич Е.Ф., 2014
© ВГУ имени П.М. Машерова, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕМА 6. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	4
ТЕМА 7. НАРОДНЫЕ ГОЛОСОВАНИЯ (ВЫБОРЫ, ОТЗЫВ, РЕФЕРЕНДУМ, НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА)	17
ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ	40

ТЕМА 6

ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Понятие формы правления и государственного режима. Классификация форм правления.

2. Монархия, разновидности монархической формы правления (абсолютная монархия в Саудовской Аравии, Омане, дуалистическая монархия Иордании, парламентарная монархия Великобритании, Японии, Швеции и других стран).

3. Республика, типы республиканского правления (на примере США, Швейцарии, Франции, Германии, постсоциалистических стран).

Основные понятия: форма государства, форма правления, монархия (абсолютная, дуалистическая, парламентарная), республика (президентская, парламентская, смешанная, теократическая, монархическая, президентско-монархическая), юридический источник суверенитета, юридическая ответственность главы государства, абсолютное и отлагательное (суспенсивное) вето главы государства, контрассигнатура.

Краткое содержание ответов

Территория, население, власть, функции – содержательные характеристики государства, которые отражают то общее, что присуще всем государствам. Однако государства существенно отличаются друг от друга по организации власти, территориальному устройству, методам осуществления властных велений. К настоящему времени утвердилось понимание формы государства как единства трех основных элементов: формы правления, формы государственного устройства и формы политического режима.

В конституционном праве используется несколько понятий, характеризующих с разных сторон форму государства. Это форма правления, форма государственного территориально-политического устройства, форма политического (государственного) режима.

В ряде конституций (Турции 1982 г., Сальвадора 1983 г., Эфиопии 1987 г.) есть главы с названием «Форма государства». Статьи многих конституций содержат формулировки, включающие все три названных элемента. Так, Конституция Бразилии 1988 г. говорит о федеративной республике, о демократическом правовом государстве, Конституция Марокко 1972 г. – об унитарной демократической монархии, Конституция Франции 1958 г. – о неделимой, светской, социальной, демократической республике.

Некоторые конституции включают в качестве одной из характеристик формы государства участие населения в деятельности его органов, т.е. принцип обратных связей государственных органов с управляемыми. Конституции Колумбии 1991 г. характеризуют государство как «*партиципаторную республику*».

Форма государства – согласованная система норм, регулирующая структуру и взаимоотношения основных органов государства (главы государства, парламента, правительства), территориально-политическое устройство, гласные методы деятельности государственного аппарата и формы его обратной связи с населением.

Классификация форм государства в конституционном праве.

Используются различные:

1. Выделяются демократические государственные формы (Франция) и формы авторитарные (например, Индонезия). Применимы и более дробные членения: феодально-теократическая, буржуазно-авторитарная, буржуазно-демократическая, социалистическая, революционно-демократическая (в отдельных странах, декларирующих ориентацию на социализм) и другие государственные формы.
2. С позиций теории разделения властей и единства власти можно выделить поликратическую (многовластную) и монакратическую (единовластную) формы государства. Промежуточное положение занимает сегментарная государственная форма, соединительные черты этих двух форм.

Поликратическая государственная форма характеризуется: разделением властей между различными органами государства (парламент – законодательная власть, глава государства и правительство – исполнительная власть, независимые суды – судебная власть), системой их взаимных *издержек и* противовесов, самоуправлением территорий, демократическим государственным режимом, различными формами партиципации населения в политической жизни страны.

В большинстве зарубежных конституций закреплены основные принципы теории разделения властей. В некоторых конституциях (Италия, Франция, ФРГ) концепция разделения властей четко не выражена, но как бы подразумевается, из нее исходят. В США, Швеции, Японии принципы разделения властей четко сформулированы в соответствующих статьях. Принцип разделения властей, дополненный «системой *сдержек и* противовесов», положен в основу американской конституции. Три первые главы начинаются следующими положениями: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставленные конгрессу Соединенных Штатов Америки» (разд. 1, ст. 1); «Исполнительная власть принадлежит президенту США» (разд. 1, ст. 2); «Судебная власть предоставляется Верховному суду и тем низшим судам, которые Конгресс может время от времени создавать и

учреждать» (разд. 1, ст. 3). В шведской конституции данному вопросу посвящены параграфы 4, 5, 6, 9 главы 1. В Конституции Японии имеются статьи следующего содержания: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41); «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65); «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду» (ст. 76).

Монократическая государственная форма характеризуется единовластием определенного органа или должностного лица. В конституции может быть провозглашено полномочие определенной системы однородных органов (например, советов). Полнота государственной власти может принадлежать одному лицу (фюреру, дуче, каудильо – в свое время в Германии, Италии, Испании, Португалии; монарху – в некоторых мусульманских странах). Во многих странах Африки (Гвинея, Заире, Малави, Тунисе, Уганде) власть принадлежала «пожизненным президентам», которые одновременно являлись председателями единственно разрешенной (правлящей) партии, хотя в некоторых конституциях провозглашено разделение властей.

При такой форме государства нет системы сдержек и противовесов; территориальные коллективы либо находятся под строгой опекой центра, либо местное самоуправление прямо отвергается как институт: оно заменено назначенными губернаторами, или избранными советами, которые на деле подчинены местным органам правящей партии; господствует единая государственная идеология (в одних странах, как в Бенине, Гаити, Заире, Индонезии, Иране, Пакистане, это было установлено конституциями, в других – господство имело фактический характер); существует авторитарный режим и т.д.

Сегментарная государственная форма – есть элементы поликратии, монократизма, частички демократии, авторитаризма и даже тоталитаризма. Органы государственной власти формируются путем выборов, но они «заорганизованы», а число партий, допускаемых к участию в них, нередко ограничено (три в Индонезии, две в Нигерии, четыре в Сенегале и т.д.) Значительная доля власти сосредоточена в руках президента (президентские республики в Латинской Америке), иного главы государства (Иордания, Марокко) или иной структуры (сената и военных в Таиланде). В территориальной структуре государства возможна автономия, даже политическая (например, в Филиппинах), но автономные полномочия на деле ограничиваются, а выборные главы советов, старосты утверждаются вышестоящими начальниками органов исполнительной власти. Демократические права и свободы в конституциях признаются, но действующие юридические гарантии их реализации на практике отсутствуют.

Форма правления – организация верховной государственной власти, порядок образования ее органов и их взаимоотношения с населением.

Форма правления показывает:

- как создаются высшие органы государства и их строение;
- как строятся взаимоотношения между высшими и другими государственными органами;
- как строятся взаимоотношения между верховной государственной властью и населением страны;
- в какой мере организация высших органов государства позволяет обеспечивать права и свободы гражданина.

Все зарубежные конституции устанавливают и закрепляют форму правления соответствующего государства – республику или монархию. Конституционные положения по этому вопросу могут быть различными, но они всегда закрепляются в тексте основного закона. Так, Конституция США ничего не говорит о форме правления всего Союза, но закрепляет республиканскую форму правления для штатов: «Соединенные Штаты гарантируют республиканскую форму правления» (разд. 4, ст. 4). В тексте Конституции Японии форма правления не определяется, но закрепляется, что главой государства является наследственный император, власть которого ограничена в основном в исполнительной сфере, что и дает возможность отнести Японию к парламентской монархии.

Виды монархий.

- абсолютная – вся полнота власти сосредоточена в руках монарха, она ничем не ограничена, конституция и парламент отсутствуют, разделение власти на ветви не существует.
- ограниченная – власть монарха ограничена каким-либо представительным органом.

Сегодня на планете около 50 государств имеют монархическую форму правления. Парламентская монархия существует в таких странах Европы, как Бельгия, Великобритания, Норвегия, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Швеция. В Америке монархиями (по крайней мере формально) являются Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Бермудские острова, Гренада, Канада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Навис; в Азии – Бруней, Иордания, Катар, Кувейт, Малайзия, Непал, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд, Япония; в Африке – Лесото, Марокко, Свазиленд; в Океании – Австралия, Западное Самоа, Новая Зеландия, Папуа – Новая Гвинея, Фиджи, Соломоновы острова.

Признаки абсолютной монархии.

- существование единоличного носителя верховной власти – монарха;

- монарх, как правило, пользуется своей властью пожизненно, существует наследственный порядок преемственности верховной власти;
- монарх представляет государство по собственному праву, которое не производно от власти народа;
- отсутствие юридической ответственности монарха как главы государства.

Абсолютная монархия существует сегодня в Саудовской Аравии, Омане, Катаре, Брунее, ОАЭ. Современные абсолютные монархии, как правило, имеют маленькую территорию, небольшое количество населения, огромные природные запасы (обычно нефть). Для них характерны высокий уровень экономического развития, высокий годовой доход на душу населения (в Брунее – до 20 тыс. долларов в 2003 году), которое освобождено от подоходного налога, развитая система многообразной социальной помощи (например, в Брунее обучение за счет государства в любом университете мира для талантливой молодежи).

Саудовская Аравия – абсолютная теократическая монархия, где король является духовным главой государства, осуществляет законодательную и исполнительную власть, выполняет функции премьер-министра, главнокомандующего и верховного судьи. При королевском дворе действует Консультативный Совет, выступающий лишь с рекомендациями при рассмотрении тех или иных вопросов. Деятельность политических партий и иных общественных организаций запрещена. Лишь в 2005 году впервые прошли выборы на местном уровне. В Омане султан является главой государства и правительства, а также министром иностранных дел, обороны и финансов. С 1981 года при султанине Кабусе партии и профсоюзы запрещены. В ОАЭ в одном из эмиратов (Абу-Даби) учрежден Национальный консультативный совет.

В правовом отношении в абсолютной монархии монарх – источник любой власти и только он определяет ее пределы в нормативных актах, которые дарует своим подданным. Высший законодательный и представительный орган (парламент), как правило, отсутствует. В виде исключения в некоторых из этих государств могут приниматься акты, именуемые конституциями, но не являющиеся ими в полном смысле слова, поскольку не ограничивают власть монарха (например, временная конституция Катара 1972 года).

Однако в абсолютных монархиях власть монарха носит неограниченный характер лишь по отношению к обществу. На практике его власть всегда ограничена правящей верхушкой (правящей семьей, двором, военными лидерами, самыми богатыми людьми королевства).

Ограниченная монархия – это форма правления, в которой суверенитетом обладают два субъекта одновременно – монарх и народ, границы которого определяют конституционные нормы.

Дуалистическая монархия – промежуточный вариант между абсолютной монархией и конституционной, нередко бывает временной, компромиссной формой правления. Обычно дуалистические монархии это вчерашние абсолютные, где абсолютный монарх пошел на создание парламента под нажимом революции (Непал), массовых беспорядков (Кувейт), либо добровольно, чтобы избежать обострения противоречий в обществе в будущем (Иордания). Такая форма правления в различных вариантах существует также в Марокко, Бахрейне, Таиланде, Малайзии, Свазиленде, королевстве Тонга, Лесото и других. В основе дуалистической монархии лежит политическое соглашение между различными социальными слоями; сосуществуют два типа политических учреждений – феодально-племенные и связанные с современным парламентаризмом. Так, в Марокко, Иордании, Кувейте, Бахрейне созданы национальные собрания. По третьей Конституции Марокко 1972 г. Национальное собрание делит с королем законодательную власть, но фактически остается органом подчинения. Часто парламент служит для дополнительной легитимизации власти монарха, служит средством для снятия напряжения в обществе, создает видимость участия народа через своих представителей в делах страны. Нередко часть депутатского корпуса назначается монархом (в Свазиленде – половину сенаторов и 1/5 состава нижней палаты, в Таиланде, Иордании - назначается в полном составе, в королевстве Тонга – из 29 мест 11 закреплены за королем и др.)

Нередко монархии прибегают к экстраординарным мерам: распускают парламенты, вводят чрезвычайное положение, приостанавливают действия конституции, запрещают политические партии. Кроме того, монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Он назначает правительство, которое несет ответственность только перед ним. Парламент, который по конституции формально представляет законодательные полномочия, не оказывает влияния на формирование правительства, его состав, деятельность. Глава государства может использовать право абсолютного вето на решения парламента. Закон, на который налагается вето, повторно не обсуждается и не вступает в силу.

Особенности парламентской монархии:

- церемониальная роль монарха (представляет государство, символизирует единство нации, иногда выступает в роли арбитра между высшими органами государственной власти). Однако существуют «сильные» монархи – в Великобритании и Испании, «средней силы,

но ближе к сильным» – в Голландии и Бельгии, «слабые» – в скандинавских странах.

- наличие парламента, обладающего широкими полномочиями;
- действующая Конституция, принятая демократическим путем;
- законодательной властью является избираемый парламент (по крайней мере, избирается его нижняя палата);
- монарх юридически остается главой государства, но участие в управлении страной фактически не принимает. Конституция Японии 1946 г. прямо запрещает ему это.

Данная форма монархии наиболее приемлема для современного демократического государства, поскольку для нее характерен развитый парламентаризм, соблюдение прав и свобод человека, регулярная (по результатам выборов) смена правительства. Монарх же придает дополнительный авторитет государственной власти, символизирует преемственность политики (в Великобритании королева является самым постоянным членом правительства – с 1952 г., так как официальное название правительства - «кабинет Ее Величества»), препятствует радикализму, придает странам дополнительную устойчивость, выступает арбитром в случае возникновения разногласий в обществе и др.

Парламентарная монархия характерна для Великобритании, Японии, Нидерландов, Швеции, Канады, Австралии, Голландии, Бельгии, Дании, Норвегии, Испании, Монако и других стран.

Как правило, монарх лишен способности действовать самостоятельно, все исходящие от него акты обычно подготавливаются правительством и скрепляются его главой или соответствующим министром, без чего не имеют юридической силы. Тем самым глава правительства или министр, принимают на себя ответственность за данный акт монарха, ибо сам монарх неответственен (в Великобритании – принцип «Король не может быть не прав»).

Политическая ответственность правительства перед парламентом (нижней палатой) за свою деятельность. Если парламент (нижняя палата) выразит правительству недоверие или откажет в доверии, правительство должно уйти в отставку либо должно быть уволено в отставку монархом. Но это полномочие парламента уравнивается правом правительства предложить монарху распустить парламент (нижнюю палату) и назначить выборы, чтобы конфликт между законодательной и исполнительной властью разрешил народ. На деле правительство формируется лидером партии большинства в парламенте, которого король назначает премьер-министром. Лишь в случаях, когда в парламенте нет большинства какой-либо партии и политические партии не договорились о создании коалиционного правительства, монарх может играть более самостоятельную роль в подборе кандидатуры премьер-министра (иногда в Бельгии, Дании, Нидерландах).

В парламентской монархии глава государства либо не имеет права вето по отношению к принятым парламентом законам и должен подписывать их, даже если у него имеются личные возражения (Япония, Швеция), либо не применяет его в Великобритании (более 300 лет), Испании, Норвегии и др. В послевоенный период в ряде случаев монархия была ликвидирована конституционным путем (Италия, Индия, Гана, Пакистан, Нигерия, Кения, Сьерра-Леоне), либо ее ликвидация была результатом переворотов (Египет, Ирак, Йемен, Афганистан, Эфиопия) или революции (Болгария, Вьетнам, Албания, Югославия, Венгрия, Румыния).

Республика и ее разновидности.

Признаки республиканской формы правления:

- выборность на определенный срок главы государства и других высших органов государственной власти,
- осуществление государственной власти от имени народа,
- юридическая ответственность главы государства в случаях, предусмотренных законом,
- обязательность решений верховной государственной власти.

Виды республик:

- президентская – характеризуется тем, что президент одновременно является и главой государства и главой исполнительной власти; он свободен в назначении министров, а парламент не вправе отправить их в отставку как персонально, так и всем кабинетом; он избирается населением или выборщиками.

- парламентская (парламентарная) – характеризуется тем, что правительство формируется партиями, обладающими большинством в парламенте и несет перед парламентом политическую ответственность.

- смешанная – содержит в себе элементы президентской и парламентской республики.

Разделяют республики на две категории:

- непосредственную республиканскую форму правления,
- представительную республику.

Под непосредственной республиканской формой подразумевается государство, где законы принимаются по решению большинства граждан республики. Имеет исторические корни в некоторых горных кантонах и полукантонах Швейцарии, где население немногочисленно. В условиях роста численности населения и в атмосфере политического безразличия привлечение граждан к принятию законов – довольно дорогое и рискованное мероприятие.

Имеются две разновидности такого рода республик:

- республика, где законодательная власть осуществляется народом в форме собрания граждан;

- осуществляется законодательная власть в форме регулярно проводимого референдума.

Общее собрание является законодательным органом в кантоне Аппенцель, проводится ежегодно, в нём принимают участие совершеннолетние граждане, решения принимаются большинством голосов, на случай разделения голосов поровну предусмотрена особая процедура-переход собрания в церковь для повторного голосования. К компетенции собрания относится утверждение бюджета и иных решений, связанных с доходами и расходами государства. В других формах правления бюджет не утверждается гражданами, иногда даже запрещено выносить бюджетные вопросы на референдум. Граждане могут непосредственно представить разработанный законопроект или внести предложение, которое впоследствии будет оформлено и внесено на голосование. В представительных республиках граждане таким правом обычно не наделены или оно ограничено правом петиции, собравшей значительное количество подписей. В некоторых штатах США частные лица могут подать законопредложение, но на рассмотрение парламента оно вносится не самим гражданином, а депутатом.

На собрании избирается большой совет (законоподготовительный и контрольный орган), государственный совет (роль правительства) и ландаман – должностное лицо, возглавляющее государственный совет и председательствующее в большом совете. Органы избираются на один год. Представительные республики отличаются тем, что народный суверенитет осуществляется в форме деятельности парламента и иных выборных органов.

Основные признаки президентской республики.

- внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства,
- ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом,
- более широкие, чем в парламентской республике, полномочия главы государства.

Парламентская форма правления отличается от президентской:

1. При президентской республике парламент и президент избираются на отдельных выборах, в то время как при парламентской форме правления выборы одновременно решают вопросы образования парламента и правительства, создают возможность образования различных партийных коалиций.

2. При президентской республике существует четкое разделение политической власти на законодательную, исполнительную и судебную власть, но президент объединяет верховного главу государства и главу правительства, непосредственно возглавляет исполнительную власть в стране. При парламентской республике существует раздель-

ная, исполнительная власть. Представительные государственные задачи возложены на президента, а подлинная, исполнительная власть принадлежит главе правительства – премьер-министру или канцлеру (ФРГ).

3. При парламентской форме правления кандидатура главы правительства и его состав, как правило, одобряется парламентом и им же может быть отозвано. В президентских республиках президент самостоятельно назначает членов правительства (либо при очень ограниченном участии парламента), которые подотчетны и ответственны перед ним. Парламент, как правило, не может вынести вотум недоверия правительству (в данном случае – кабинету президента).

4. В отличие от премьер-министров в парламентских республиках президенту США формально закрыта возможность законодательной инициативы, но предоставлено право вносить ежегодно на рассмотрение парламента проект федерального бюджета. Вместе с тем в президентских республиках глава государства имеет право отлагательного вето на законодательное решение парламента, которое может быть преодолено при повторном голосовании в парламенте квалифицированного большинства (2/3 голосов депутатов). При парламентской республике президент не является главой исполнительной власти и не обладает правом вето на законопроекты парламента.

При парламентской республике:

1. Парламент представляет орган, осуществляющий законодательную власть и определяющий большинство направлений внутренней и внешней политики страны (что зависит от того, насколько существует «сильное» правительство в стране);
2. Парламент осуществляет по отношению к правительству ряд функций: формирует и поддерживает его; издает законы, принимаемые правительством к исполнению, устанавливает финансовые рамки деятельности правительства, утверждает государственный бюджет, осуществляет контроль над правительством, в случае необходимости может выразить вотум недоверия или резолюцию порицания, что влечет за собой отставку правительства либо роспуск парламента и проведение досрочных выборов; критикует правительственную политику, представляет альтернативные варианты правительственным решениям и всего политического курса.

В «чистом» виде распространена гораздо меньше, чем президентская республика (Австрия, Германия, Индия, Ирландия, Италия, Португалия (после ряда реформ конституция 1976 года), Кабо-Верде в Африке (с 1990 года), Вануату в Океании и немногие другие страны., Венгрия, Чехия, Словакия, Эстония, Турция, Швейцария, Греция, Израиль, Ливан, Исландия и некоторые другие).

Применяются различные способы непрямых выборов президента. Он избирается либо парламентом (Греция, Ливан, Турция), либо особой коллегией (в Германии – все депутаты нижней палаты + депутаты, избираемые представительными органами земель, в Италии – члены обеих палат парламента и делегаты областных советов, в Индии – выборные члены парламента и выборные члены законодательных собраний штатов).

Правительство назначается президентом, но его глава должен пользоваться доверием парламента, иначе правительство не будет утверждено парламентом. Поэтому премьер-министр, как правило, лидер партии, имеющий большинство в парламенте, или кандидат, предложенный блоком объединившихся партий, которые вместе располагают таким большинством (коалиционное правительство). Таким образом, правительство формируется партией (партиями), победившей на парламентских (а не на президентских) выборах.

Некоторые вопросы государственного значения президент решает самостоятельно (например, в Италии назначает некоторых должностных лиц, в ФРГ в определенных условиях вправе отклонить просьбу правительства о роспуске нижней палаты).

Правительство несет ответственность перед парламентом, а не перед президентом. Вотум недоверия, принятый большинством голосов парламента, обязывает правительство уйти в отставку. (В Италии – «министерская чехарда», за последние полвека до 1993 года сменилось более 50 Советов министров).

Глава государства в парламентских республиках избирается парламентом либо особым форумом. В Италии избирает президента особое собрание, состоящее из членов парламента и делегатов от территорий; для выборов президента Эстонии необходимо набрать 2/3 депутатских голосов (если три тура парламентского голосования не дадут результатов, то для избрания президента собирается коллегия из 300 членов – депутатов и делегатов от муниципальных органов); президент Германии избирается без обсуждения его кандидатуры. Иногда возможен внепарламентский метод избрания (Австрия, Ирландия).

Действует контрассигнация (министерская скрепа), когда одной подписи президента недостаточно, подписание осуществляется премьер-министром либо ответственным министром.

В отдельных странах нейтральность президента обеспечивается угрозой его отстранения от должности. По конституции Республики Мальта президент может быть лишен полномочий, если не справляется со своими функциями или за недостойное поведение.

Австрийская конституция прямо указывает, что президент принимает решение об отставке федеральных министров по предложению канцлера (ст. 70).

Президент не вправе самостоятельно предложить референдум и определить содержание вопросов, поставленных на голосование.

Имеются случаи, когда должность президента вообще отсутствует. Функции главы государства выполняет коллегиальный орган – Генеральный секретариат Всеобщего Народного конгресса в Ливии.

Президентско-парламентскими (полупрезидентскими, смешанными) республиками являются Франция, Финляндия, Польша, Югославия, Македония, Украина, Казахстан, Грузия и др.

Наряду с «сильным» президентом есть премьер-министр, возможны роспуск парламента и выражение недоверия правительству, допускается совмещение депутатства с министерским портфелем, применяется институт контрассигнатуры и прочие атрибуты парламентаризма, существует совместное участие в формировании правительства (например, президент предлагает кандидатуры министров, а парламент утверждает их); двойная ответственность правительства (президент может самостоятельно уволить его, а парламент – вынести вотум недоверия), внепарламентский способ избрания президента (как правило, путем всенародных выборов), наделенного обширными властными полномочиями.

Недостатки чистых форм правления:

- президентская республика имеет тенденцию к президентскому авторитаризму,
- парламентской республике присуща нестабильность правительства, частные правительственные кризисы и отставки.

Нетипичные формы правления:

- полупрезидентская республика – в ней устанавливается ответственность перед парламентом отдельных министров, но не главы государства.
- полупарламентская республика – в ней устанавливается усложненный порядок объявления вотума недоверия правительству, который называется конструктивным вотумом недоверия (ФРГ, Польша, Венгрия). При вынесении такого вотума указывается фамилия человека, который станет следующим главой правительства. Голосование за недоверие правительству является одновременно голосованием за нового премьера.
- монархическая республика – монарх переизбирается через определенный срок (в Малайзии и Объединенных Арабских Эмиратах – через 5 лет). Так, глава Федерации Малайзии избирается на свой пост Советом правителей, куда входят главы 11 монархических штатов (существуют и субъекты федерации с республиканской формой правления). В состав ОАЭ входят 7 эмиратов персидского залива, эмиры которых избирают на 5 лет президента ОАЭ (как

правило, это главы двух крупнейших субъектов федерации – Абу-Даби или Дубаи).

- суперпрезидентская республика – характеризуется чрезвычайным усилением власти президента.
- президентско-монархическая республика – существует при однопартийных системах, а ее конституция предусматривает пожизненных президентов (например, в Таджикистане с 1998 года). Не избирался президент Мозамбика, им становился председатель партии Фрелимо, президент Замбии - лидер Объединенной партии национальной независимости, президент республики Уганда, Республики Чад и ряда других.
- теократическая республика. Примером ее может быть Исламская Республика Иран, где четко просматривается сочетание традиционных исламских традиций с современной президентской республикой при господстве духовенства, что закреплено Конституцией страны. Верховную власть осуществляет политический и духовный лидер ИРИ, находящийся по занимаемому положению над системой государственных органов. Эта должность в 1979-89 гг. была представлена аятолле Р.Хомейни (аятолла – буквально «уста Аллаха»), после его смерти с 1989 г. им стал А. Хаменеи, занимавший ранее в 1981-89 гг. пост президента Ирана. Избирается Факих пожизненно Советом экспертов (высшим религиозным органом), состоящим из 93 авторитетных исламских мыслителей. Главой исполнительной власти является избираемый в результате всенародных выборов сроком на 4 года (не более чем на 2 срока) президент республики, который формирует правительство и несет ответственность за его деятельность перед руководителем ИРИ и парламентом.

Специфической формой правления является советская республика, которая имеет следующие основные черты:

- в основу построения системы органов государственной власти положен не принцип разделения властей, а принцип всевластия советов;
- совет имеет законодательные, контрольные, распорядительные функции, формально формирует все иные органы (исполнительный комитет, суды) и имеет право контролировать их деятельность;
- выборы в Совет носят формальный характер – кандидаты подбираются партийными органами;
- фактически Совет находится под контролем правящей коммунистической партии и лично соответствующего ее лидера (генерального секретаря);
- избранные депутаты имеют императивный мандат (могут быть досрочно отозваны избирателями);

- пост президента, как правило, заменяет особый коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета, Госсовет и другие, фактически роль лидера играет генсек правящей коммунистической партии;
- советы составляют единую соподчиненную систему во главе с Верховным Советом.

В настоящее время советская республика в различных модификациях существует в странах, продолжающих идти по пути государственного социализма – в Китае (КНР), Северной Корее (КНДР), на Кубе.

Таким образом, в государствоведческой литературе существует два подхода к понятию формы правления: узкий и широкий. С точки зрения узкого подхода (А.А. Мишин) понятие формы правления связано, по существу, с положением одного лица - главы государства, монарха или президента; с точки зрения широкого подхода (чехословацкий автор И. Благож) в понятие формы правления включаются отношения между органами государства и центрами экономической и политической жизни, политическая среда, в которой действуют государственные органы.

В действительности форма правления не исчерпывается положением одного лица (при классификациях необходимо учитывать разные взаимоотношения главы государства с парламентом и правительством), но, будучи формой управления государством, она не может включать всю политическую среду.

По традиции принято различать две основные формы правления: монархию и республику. Вместе с тем в современных условиях возникают смешанные формы, в монархиях появляются черты республики (выборность монарха раз в пять лет в Малайзии, «коллективный монарх» в ОАЭ), а в республике складываются, по существу, монархические элементы (пожизненные президенты); создаются полупрезидентские, полупарламентарные республики, сочетающие черты различных форм; даже абсолютная монархия все чаще принимает внешне конституционную оболочку (дарованные конституции, консультативные парламенты).

ТЕМА 7

НАРОДНЫЕ ГОЛОСОВАНИЯ (ВЫБОРЫ, ОТЗЫВ, РЕФЕРЕНДУМ, НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА)

1. Понятие и социальная функция выборов, их виды и периодичность.

2. Избирательная система, виды избирательных систем. Избирательное право и отзыв, принципы избирательного права (сравнительный и конституционный анализ стран с демократическим и авторитарным режимом).

3. Избирательный процесс (на примере США, Германии, Франции, Великобритании и других стран).

4. Референдум (на основе обзора конституций Франции, Бразилии, Италии, Швейцарии).

Основные понятия: выборы, избирательное право, принципы избирательного права, избирательная система (мажоритарная и пропорциональная), кумулятивный вотум, панаширование, преференциальный вотум, избирательная квота, абсентеизм, отзыв, референдум, плебисцит.

Краткое содержание ответов

Посредством выборов формируются парламенты, главы государств, в редчайших случаях непосредственно избирается гражданами премьер-министр (в 1996 г. такие выборы впервые состоялись в Израиле), избираются органы местного самоуправления, в ряде англоязычных стран – судьи и прокуроры, коллегией управомоченных лиц избираются судьи высших судов, генпрокурор, иные должностные лица.

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

Целями выборов являются:

- легитимация и стабилизация политической системы, а также легитимация конкретных институтов власти: парламента, правительства, президента и т.п.;
- перевод политических конфликтов в русло их институционализованного мирного урегулирования. Выборы позволяют открыто и публично представить противоречивые интересы, ценности, идеи, определить реальную поддержку позиций той или иной стороны конфликта;
- политическая социализация населения, развитие его политического сознания и политического участия. В период выборов резко расширяется поток политической информации и пропаганды, граждане приобретают политические навыки и опыт;
- селекция и отбор политической элиты, так как в ходе выборов воспитываются и выдвигаются наиболее подходящие для осуществле-

- ния указанных функций личности и отсеиваются неподходящие, происходит утверждение и «закат» политических лидеров;
- контроль за институтами власти, так как в результате создается важнейший институт контроля за правительством – парламент, а также формируется оппозиция, обычно ревностно следящая за соблюдением конституции и законов и готовящаяся к выполнению функций политического руководства;
 - смена политического курса (например, избрание левой партии после длительного правления правых);
 - смена конкретных лиц у власти при сохранении политического курса (в 1990 г. руководством правившей в Великобритании Консервативной партии было решено сменить лидера, вместо М. Тэтчер был избран Д. Мейджор, который продолжил ее политику);
 - расширение коммуникаций, отношений представительства между институтами власти и гражданами, так как выборы – важнейший канал обратных связей между гражданами и властью.

Виды выборов. Выборы бывают прямыми (граждане голосуют непосредственно за кандидатов), косвенными и многоступенчатыми; полными и частичными (дополнительными); очередными (в установленный срок) и внеочередными, повторными (если выборы признаны несостоявшимися); национальными (по всей стране), региональными и местными (локальными), посредством которых избираются органы местного самоуправления. Существуют иногда специфические названия: во Франции выборы в генеральные советы департаментов называются кантональными.

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 и т.д.) Нормы, регулирующие избирательное право, содержатся в конституциях (принципы избирательного права), в законах о выборах, (форма кодексов во Франции, Испании, Австрии), причем в субъектах федерации могут действовать свои законы о выборах органов и должностных лиц. Могут быть избирательные нормы в декретах президента, в постановлениях правительства, в решениях конституционных судов, инструкциях центральных избирательных комиссий (в актах верховных избирательных трибуналов в ряде стран Латинской Америки).

В субъективном смысле избирательное право – право конкретного лица участвовать в выборах. Необходимо быть включенным в список избирателей, если избиратель придет с удостоверением на право

голосования в другой избирательный участок, он должен быть внесен в дополнительный список избирателей.

Принципы избирательного права: всеобщность, свобода, равенство, непосредственность, тайное голосование.

Всеобщее избирательное право.

Существуют условно технические, охранные и дискриминационные цензы (избирательные ограничения)

Технические цензы предусмотрены в отношении недееспособных (умалишенных, несовершеннолетних), иностранцев и т.д.

Существует активное и пассивное избирательное право. Лицо, имеющее активное избирательное право, может не обладать пассивным. Гражданин США, достигший 18 лет, вправе участвовать в выборах президента, но быть избранным не может: для этого нужно достичь 35-летнего возраста. Обратное соотношение не встречается. В Италии президентом можно стать с 50-летнего возраста.

Охранные цензы распространяются на военных и государственных служащих (в Бразилии, Перу, Эквадоре и других латиноамериканских странах), в странах с политикой разрушения трайбализма – ограничение избирательного права вождей племен и кланов.

Дискриминационные: по полу, расе, «низкому» имущественному и социальному положению, для инакомыслящих по политическим мотивам и т.д.

Так, в Швеции учет избирателей ведут налоговые управления. Рассмотрим некоторые избирательные цензы более подробно.

Возрастной ценз в 109 стран – с 18 лет; в Бразилии, Кубе, Иране, Никарагуа – с 16 лет, иногда бывает более высокий (20 лет в Марокко, Японии, Швеции, 19 лет в Австрии). Повышенный ценз предусмотрен иногда для членов верхней палаты парламента: в Италии в нижнюю – с 18 лет, в верхнюю – принимают участие в выборах избиратели с 25 лет.

Ценз оседлости, ценз гражданства (не предполагает постоянного проживания). По разд. 3, ст. 1 Конституции США 1787 г. Членом Палаты представителей Конгресса может быть избрано лицо, состоящее в гражданстве не менее 7 лет, сенатором – не менее 9 лет. В Аргентине – право голоса предоставляется лишь спустя 3 года после получения гражданства, в Тунисе – через 5 лет, в Таиланде – натурализованные граждане не получают избирательного права; в Литве – необходимо 3 года постоянно жить в стране.

Имущественный ценз (обладание имуществом определенной стоимости, жильем, квартирой).

Образовательный ценз, ценз грамотности. В Турции кандидат на должность президента должен иметь высшее образование, в Бразилии

не могут быть избранными неграмотные. Религиозные цензы. Например, в Иранском парламенте необходимо активно исповедовать ислам.

В некоторых странах для обладания пассивным избирательным правом необходимо уметь читать и писать на государственном языке (в Руанде – по-французски, в Малави – по-английски); владеть государственным языком (в Молдавии, Казахстане, Узбекистане, на Украине, в Прибалтике). В Прибалтике не могут быть избраны в парламент бывшие работники МВД, службы безопасности в период существования СССР.

Ограничения по полу (ликвидировано в Швейцарии на федеральном уровне в 1971 г., в США – в 1920 г., в Великобритании – в 1929 г.).

Моральные цензы. В Исландии требуется, чтобы избиратель вел хороший образ жизни, свободно распоряжался своим имуществом (то есть не состоял под опекой), в Мексике – не голосуют лица, злоупотребляющие наркотиками, в Нидерландах – лишённые родительских прав. В Мексике избирательные права приостанавливаются в случае бродяжничества или систематического пьянства, в предусмотренном законодательством порядке.

Обязательный вотум – юридическая обязанность избирателей принять участие в голосовании. В Конституции Итальянской республики 1947 г. – санкции (исключительно моральные), в Австралии – штраф, в Греции возможно даже лишение свободы, в Бельгии – за неучастие в первый раз объявят выговор или штраф, на второй раз – штраф покрупнее, если после первого раза прошло от 6 до 10 лет, вывешат фамилию избирателя в специальном списке на здании коммунальной администрации по месту его жительства, затем следует лишение избирательных прав, в Аргентине уклоняющееся от участия в выборах лицо штрафуются и лишаются возможности в течение 3 лет занимать государственные должности.

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 один голос, но может быть два (например, на выборах в нижнюю палату парламента Германии один голос отдают за партийный список, второй – за конкретного кандидата по избирательному округу) и более.
2. в стране существует единый избирательный корпус, то есть все избиратели не разделены на социальные или иные группы с неодинаковым представительством.

Альтернативный пример: в Китае городское и сельское население представлено неодинаково (1 депутат избирается от городского населения в 8 раз меньшей численности, чем от сельского). Особую курию представляют военнотружущие.

3. депутат избирается от равного числа жителей или избирателей.

4. соблюдаются одинаковые требования к порядку выдвижения кандидатов, ведению предвыборной агитации и определению результатов выборов.

В некоторых странах допускаются отклонения от принципа равного избирательного права, имеющие целью гарантировать представительство групп общества, которые иначе могут его не получить.

Специальные представительства существуют более чем в 25 странах. Так, в Бангладеш из 330 мест в парламенте 30 резервируется для женщин, в Бутане из 150 мест 10 отдаётся буддистким монастырям, в Индии – два места в Народной палате (нижней палате Парламента) из 545 принадлежат англо-индийской общине, в Индонезии из 500 мест в Совете народных представителей 100 принадлежат вооруженным силам, во французском Сенате – 12 сенаторов, которых назначает Президент, проживают за границей, избираются Высшим советом французов.

Прямое и косвенное избирательное право.

Прямое - избиратель принимает решение непосредственно о конкретном кандидате на выборную должность, голосует за реального человека. Между избирателем и кандидатом нет каких-либо инстанций, непосредственно определяющих персональный состав депутатов (например, в США, Италии, Польше, Мексике, Австрии, Болгарии).

При косвенных выборах из-за их деперсонификации и абстрактности снижается интерес граждан к участию в голосовании, что способствует развитию абсентеизма, искажению воли избирателей в пользу крупных партий и блоков, так как на каждом уровне выборов теряются голоса партий-аутсайдеров (применяются в США, Индии, Германии, Франции, Финляндии).

Например, выборы президентов осуществляются следующими способами:

1. Выборы президента через референдум: Сирия, Египет.
2. Выборы на всеобщих прямых выборах: Франция, Австрия, Ирландия, Исландия, Португалия, Польша, Румыния, Сербия, Украина, Литва, Эстония, Азербайджан, Армения, Туркменистан, Россия, Монголия, Кипр, Республика Корея, Шри-Ланка, Мексика, Сингапур, страны Латинской Америки и Африки.
3. Выборы парламентом и другими представительными органами: Италия, Германия, Швейцария, Греция, Турция, Мальта, Венгрия, Чехия, Словакия, Болгария, Латвия, Молдова, Узбекистан, Кыр-

гызстан, Индия, Пакистан, Индонезия, Ливан, Тайвань, Израиль, ЮАР.

4. Выборы коллегией выборщиков: США.

Косвенными выборами избираются также в Беларуси, Казахстане, во Франции, в Индии члены верхней палаты парламента.

Тайные выборы – решение конкретного избирателя не должно быть кому-либо известно. Обеспечивается закрытой процедурой голосования, наличием специальных кабин для голосования (США фактически отказались от бюллетеней в пользу избирательных машин для голосования), одинаковостью бюллетеней, печатыванием избирательных урн, строгим наказанием за нарушение избирательной тайны и т.д. В Великобритании обеспечивается с 1873 года путем подачи бюллетеня в специальной кабине.

Общие принципы демократической организации выборов:

- *гласность*, предполагающая свободный доступ к информации об образовании избирательных округов и участков, составе избирательных комиссий, итогов регистрации, сведений о кандидатах и их доверенных лицах; предвыборных программах кандидатов и избирательных объединений; итогах голосования и результатах выборов, публикацию этих сведений в печати, оглашение по радио и телевидению, общественный контроль за проведением выборов. В Узбекистане при проведении голосования и подсчете голосов имеют право присутствовать по одному представителю от политических партий, выдвигающих кандидатов, выборных органов государственной власти, органов самоуправления граждан, представители СМИ. Их полномочия должны быть подтверждены соответствующими документами.

- *свобода выборов* означает отсутствие давления на избирателей, активистов, кандидатов и организаторов выборов. Примерами давления могут служить расправы с активистами и сторонниками партий-конкурентов, угрозы снятия с должности руководителей, не сумевших «организовать» победу правящей партии, запугивание увольнением работников за отказ ставить подписи в поддержку кандидата.

- *состоятельность, конкурентность выборов,*
- *периодичность и регулярность выборов,*
- *равенство возможностей политических партий и кандидатов.*
- *формирование независимых, беспристрастных и компетентных органов управления избирательным процессом, прежде всего избирательной комиссии, которая должна толковать избирательный закон, определять правила и процедуру проведения выборов, организовывать работу избирательных участков, проверять подлинность собранных подписей в поддержку кандидатов, регистрировать избирателей и кандидатов, готовить предвыборные материалы и т.д.*

Несовместимость.

Несовместимость в Великобритании совпадает с неизбираемостью: профессионально оплачиваемые судьи, военнослужащие, полицейские, депутаты местных представительных органов, члены любых органов, назначаемых короной, священнослужители могут баллотироваться на выборах только в том случае, если предварительно уйдут в отставку со своих должностей.

Во Франции неизбираемость предусмотрена для лиц, лишенных судебным решением пассивного избирательного права, находящихся под опекой, префектов и некоторых других должностных лиц.

В Испании предусмотрен более широкий список: члены королевской семьи, председатели Конституционного и Верхнего трибунала, Государственного Совета, генпрокурор, защитник народа и его помощники, действующие магистраты, судьи, прокуроры, военнослужащие, полицейские, местное чиновничество, директор Бюро списка избирателей, управляющий банком Испании и его помощники, президенты и управляющие делами социального страхования, генеральный директор государственного радио и телевидения, все его служащие и другие.

В Германии пассивное избирательное право может быть ограничено для чиновников, служащих публичной службы, профессиональных солдат по временному контракту, судей.

Стадии избирательной компании.

1. Создание избирательных округов и избирательных участков.
2. Создание избирательных органов (комиссий, бюро и т.п.).
3. Составление списков избирателей.
4. Выдвижение кандидатов.
5. Предвыборная агитация.
6. Голосование.
7. Подсчет голосов и установление итогов голосования.
8. Возможный второй тур голосования или новые выборы.
9. Окончательное определение и опубликование результатов выборов.

Назначение выборов происходит двумя способами:

- 1) уполномоченный государственный орган произвольно назначает дату выборов (обычно на выходной день) по мере приближения срока окончания полномочий органа, который необходимо избрать (обычно за 3-4 месяца до проведения выборов). Например, выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации в первое воскресенье после истечения его конституционных полномочий (за 4 месяца до этого дня), выборы депутатов Государственной Думы назначает президент РФ также не позднее, чем за 4 месяца до истечения её полномочий, в Великобритании приказ о

назначении выборов в Палату общин издается сразу после прекращения полномочий, а, следовательно, состав созывается уже через 20 дней после роспуска предыдущего, в Испании выборы проводятся в период между 30 и 60 днями до окончания мандата Конгресса депутатов и т.д.

- 2) дата выборов определена заранее (например, выборы президента США проводятся каждый високосный год в «первый вторник после первого понедельника ноября», а выборы в палату представителей, сенат и губернаторы – каждый четный год). Избирательные мероприятия начинаются сами собой по мере приближения данного срока.

Создание избирательных органов.

Обычно называются избирательными комиссиями, в Латинской Америке предусмотрены избирательные трибуналы, избирательные советы, гражданский регистр (орган, который курирует списки избирателей).

Избирательные трибуналы сочетают также 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.

Избирательные органы могут формироваться судами (Коста-Рика), парламентом (Узбекистан), правительством (Австрия), органами местного самоуправления (местные избирательные комиссии на Украине), вышестоящими избирательными комиссиями. Члены их рассматриваются как должностные лица, хотя в некоторых странах (в Германии, в Великобритании) часть работает на общественных началах. Во многих странах членство в избирательной комиссии рассматривается как оплачиваемая государственная должность (в Испании).

1. Существуют общегосударственные комиссии (называются Центральные или национальные), в федеративных государствах создаются в субъектах федерации,

2. Территориальные (в административно-территориальных единицах).

3. Окружные (в избирательных округах).

4. Участковые избирательные комиссии для составления полного списка избирателей, проведения голосования, подсчета голосов (создается на пунктах голосования (участках)).

Бывают постоянными (Испания) и временными – на период выборов. Центральные комиссии, избирательные трибуналы, гражданский регистр действуют на постоянной основе, иногда на постоянной основе действуют территориальные комиссии.

Центральные избирательные комиссия в Мексике, Германии образуются из представителей партий, выдвинувших кандидатуры на

выборах, но возглавляет их государственный чиновник (в Мексике – возглавляется государственным секретарем, т.е. министром по внутренним делам). В Индии, Пакистане, Сирии – центральная избирательная комиссия целиком состоит из постоянных государственных служащих.

Во многих странах она не создается, ее роль выполняет министерство внутренних дел (Великобритания, Италия, Франция, Израиль). В США вообще ее нет, и она не заменяется каким-либо другим органом. Вопросами выборов ведают штаты, хотя есть федеральные законы (закон о федеративных выборах 1972 г.), регулирующие некоторые стороны избирательной компании.

Окружные избирательные комиссии в Австрии, Германии и других странах состоят из представителей партий, делегируемых в состав комиссий, но возглавляет их назначенный чиновник (в Бельгии во главе стоит мировой судья). В Италии, Франции в их состав входят депутаты местного самоуправления, судьи, чиновники, но не представители партий. В Великобритании окружные комиссии не создаются, их роль выполняют шерифы – должностные лица, ответственные за общественный порядок, а также избранные мэры городов, возглавляющие органы местного самоуправления. В Польше воеводские избирательные комиссии состоят из судей местных апелляционных судов, воеводских и районных судов по предложению министра юстиции.

Участковые комиссии могут состоять из служащих органов местного самоуправления, формируемых исполнительными комитетами местных представительных органов (страны социализма). В странах англосаксонского права часто нет участковых избирательных комиссий. Их роль выполняют чиновники – регистраторы, в качестве которых выступает клерк местного совета, участковые инспектора, которые могут для технической работы нанимать временных сотрудников. Но при выдаче бюллетеней, подсчете голосов присутствуют представители кандидатов, политических партий, прессы. В Польше – образуются Правлением общины из числа избирателей, в США – избирательные комиссии состоят из представителей партий.

При организации *избирательных округов* соблюдаются следующие требования:

- они должны быть примерно равными по числу проживающих в них избирателей (в РФ избирательные округа не более 30 000 избирателей с возможным отклонением на 10 %, в малозаселенных местах Севера возможны отклонения на 1/3; в Польше создаются округа численностью до 40 тысяч человек; законодательство ФРГ предусматривает наибольшие отклонения от средней численности населения округа – на 33,3 %, в большинстве стран – на 10-15 %);

- избирательный округ должен иметь целостную территорию и создаваться в рамках административно-территориальных единиц (земель, штатов, областей);
- каждая провинция должна иметь число округов, пропорциональных населению;
- периодически избирательные округа должны полностью перекраиваться (1 раз в 10 лет – в США и Бельгии, в Великобритании – в 8-12 лет, в Германии – в 15 лет).

Избирательные округа могут быть:

- одномандатными (от каждого избирается только 1 депутат) и многомандатными (несколько депутатов). В редких случаях (выборы президента, парламента по общенациональным спискам) единым избирательным округом может быть вся страна;
- территориальными (по месту жительства), производственными (КНР, КНДР), реже – по этническому признаку (Сингапур, Фиджи).

При составлении *списков избирателей* их регистрация может быть:

- обязательной (списки составляются на основании данных персональной регистрации граждан по месту жительства): в Германии, Швейцарии, Швеции, странах СНГ, постсоциалистических странах Центральной и Юго-Восточной Европы,
- фиксированной (списки составляются на 1 год вперед, после чего в них нельзя вносить изменения) – в Великобритании, Канаде,
- добровольной – избиратель должен сам прийти в соответствующий орган зарегистрироваться (в штатах США).

Например, в Великобритании списки составляются ежегодно чиновником по регистрации на основании данных, сообщаемых домовладельцами. Список должен быть составлен к 10 октября. С 1969 г. предусмотрено составление дополнительных списков избирателей, в которые включаются лица, достигшие 18 лет ко дню голосования на соответствующих выборах. 29 ноября – вывешиваются в публичной библиотеке и ином здании общественного предназначения. Возражения против неправильностей принимаются до 16 декабря. С 16 января он действителен для любых выборов, которые будут проведены в течение 12 месяцев.

Местные выборы проводятся в четверг первой полной недели в мае того года, в который истекают полномочия совета или части (1/3) советников. При совпадении местные выборы проводятся одновременно с парламентскими. Аналогично - в Индии, в Индонезии, Испании, где списки также составляются избирательными агентами местных органов. Во Франции списки избирателей – постоянные, и их пересмотр производится ежегодно. Составляются комиссией из мэра

коммуны; делегата, назначенного префектом и одного представителя муниципального совета, которая работает между 1 сентября и 10 января. В Италии списки избирателей составляются избирательной комиссией, включая мэра коммуны и 4 членов, назначенных коммунальным советом, и пересматриваются каждые полгода. В Польше государственная регистрация проводится правлением общины. В Болгарии – границы избирательных районов, их наименование и нумерация определяется указом президента за 50 дней до выборов. В Китае – в списки не вносятся лица, лишенные политических прав, совершившие «контрреволюционные преступления».

Выдвижение и регистрация избирателей.

Официально начинается со дня, указанного в акте о назначении выборов или в избирательном законе. После регистрации разрешается вести предвыборную агитацию.

Существуют различные *способы выдвижения*:

- самовыдвижение (Франция, Япония, Вьетнам), но требуется обычно поддержка подписями незначительного числа избирателей. Во Франции – только письменное согласие кандидата выступить в данном качестве, избирательный залог (при выборах в депутаты Национального собрания), при 5 % полученных голосов - возвращается. В Великобритании – избирательный залог – 500 фунтов стерлингов, возвращается при 5 % голосов избирателей;
- выдвижение политическими партиями. Иногда допустимо только партийное выдвижение (Австрия, Египет, Португалия, Индонезия). В США, Турции – выдвижение кандидатов тайным голосованием на партийных собраниях (на собрание приходят лица, считающие себя сторонниками той или иной партии). В Испании – генеральные агенты политических партий предоставляют списки кандидатов; в Италии – от 1,5 тыс. до 2 тыс. подписей, в Болгарии требуется 2 тыс. подписей;
- предоставляется различным общественным объединениям (Украина);
- группой избирателей, не обязательно оформленной как собрание: можно выступить и порознь. Один избиратель может выдвинуть кандидатуру в Индии, Франции, Японии (часто это и есть самовыдвижение), 2 – в Канаде, с 1989 г. – 2 в Бельгии, 10 – в Великобритании, 25 – в Нидерландах;
- праймериз («первичные» выборы), которые бывают партийными (для участия в них нужно устно подтвердить свою партийную принадлежность) и беспартийными (участие в них не связано с партийностью кандидатов и избирателей)- в США, Кении;

- от национальных меньшинств (Китай, Польша).

Во Франции при формировании национального собрания регистрацию кандидатов осуществляет префект департамента, на президентских выборах – конституционный совет, который может даже аннулировать результаты голосования. Кандидат не может выдвигаться более чем в одном избирательном округе. Были случаи, когда депутат избирался одновременно в 26 департаментах.

В Польше право выдвижения предоставляется избирателям, партиям, политически общественным организациям, во всепольском списке – не менее 69 депутатов, зарегистрированных в половине избирательных округов.

В Болгарии – кандидат в депутаты формирует инициативный комитет от 5 до 7 человек. Для независимого кандидата необходимо собрать 2 тысячи подписей.

В Венгрии – избиратели и партия выдвигают кандидатов $\frac{1}{4}$ избирательных округов по одноместным округам; по общенациональному списку - в 7 территориальных избирательных округах.

В Японии – кандидаты вносят избирательный залог более 3 миллионов иен, который возвращается, если кандидат набирает $\frac{1}{5}$ часть голосов от квоты в данном округе; в палату советников – $\frac{1}{8}$ часть голосов от квоты. Запрещен обход домов избирателей и агитация на дому, против других кандидатов, телевидение используется только в течение 3 минут. Используются ежедневные 8-часовые поездки, 5-6 выстулений в различных городах с крыши автобуса, тысячи рукопожатий с избирателями, пресс-конференции.

Как правило, японцы голосуют из-за признательности (гири) по совету близких. В парламенте часто «наследуются» места (каждый 3-й депутат от ЛДПЯ имеет в парламенте родственников, 25 % парламентских мест передается в семьях по наследству).

В Индонезии – не могут быть выдвинуты лица, состоявшие ранее в Компартии или связанных с ней организациях. Документ о выдвижении подписывается минимум двумя членами руководства соответственной организации. В *Китае* – если численность населения национального меньшинства менее 15 %, то норма представительства может быть уменьшена наполовину, при особой малочисленности «от нее также должен быть избран один депутат» (ст. 16 Закона о выборах).

Особенности предвыборной агитации можно рассмотреть на следующих примерах:

В Болгарии – ведение обязательно на официальном языке – болгарском. Проводятся опросы общественного мнения о возможных результатах выборов, опубликование которых прекращается за 14 дней до выборов. Каждый кандидат может иметь до 10 представителей (до-

веренных лиц). В этот период кандидаты в депутаты не могут задерживаться и привлекаться к уголовной ответственности (кроме случаев при совершении тяжкого преступления). Предусматривается гласность финансирования избирательной компании, запрещены пожертвования от иностранных государств, юридических и физических лиц, устанавливаются максимальные пределы пожертвований для отечественных юридических и физических лиц.

В Великобритании запрещается посещение избирателей по месту жительства, но можно предложить им доставку на выборы на «партийном» автомобиле, применяется рассылка писем избирателям, пользуясь информацией компьютера о каждом избирателе. По традиции лейбористы и консерваторы делят эфирное время поровну, остальные партии – половину их времени. СМИ несут ответственность за содержательную часть передач и могут выступать соответчиками по искам о диффамации, клевете, неуважении к суду, нарушении равного равноправия.

К числу «бесчестных и незаконных приемов на выборах» относятся:

- прямой подкуп избирателей,
- устройство для них обедов и развлечений,
- использование угроз,
- ложная информация об избирательных расходах,
- преднамеренное превышение предельной суммы избирательных расходов.

В Испании возмещаются расходы, связанные с изготовлением избирательных конвертов и бюллетеней, пропагандистскими мероприятиями, наймом помещений, транспортными расходами, оплатой непостоянного персонала политических партий, но существуют пределы – 1,5 миллионов песет за каждое место, полученное в Конгрессе депутатов и Сенате и т.д.

В Германии – каждой партии, получившей на выборах в Бундестаг и Европарламент не менее 0,5 % голосов, выдавали в 2002 году по 5 марок за каждый голос.

Предвыборная агитация проходит в следующих формах: митинги, пикетирование, встречи кандидатов с избирателями, выступления кандидатов в СМИ, теледебаты между кандидатами, распространение печатной продукции (листовок, плакатов, писем).

Проблема финансирования выборов.

1. Свободное финансирование, когда пределы расходов на избирательную компанию и состав плательщиков не ограничены. В Швеции – государство оплачивает некоторое количество избирательных бюллетеней, а сверх того расходы несут сами партии.

2. Государственное финансирование, когда все расходы на выборы несет государство. Часто, как в предыдущем случае, выдается в качестве возмещения избирательных расходов после выборов (в Канаде, Финляндии, Швеции, Италии; в Германии, в Чехии при определенных условиях.). В некоторых странах (Казахстане, Польше) государство не вправе выделять средства партиям или кандидатам для избирательной компании.
3. Чаще всего встречается упорядоченное законом смешанное (государственно-общественно-частное) и ограниченное финансирование выборов.

В большинстве стран голосуют бюллетенями: официальными (изготовленными государством) и неофициальными (во Франции, Швеции печатаются партиями, но по государственной форме).

В ряде стран часть избирателей использует для голосования избирательные машины (Нидерланды, многие штаты США, 1/5 часть избирательных округов в Индии). В последние годы в Бразилии (с 1989 г.) используют машины типа ЭВМ с перфокартами. Результат голосования немедленно передается в итоговый центр.

Избирательные системы и их разновидности.

Избирательная система (в узком смысле слова) – способ распределения мандатов между кандидатами.

При *мажоритарной системе квалифицированного большинства* закон устанавливает определенный процент голосов, который должен получить кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным.

В Италии до реформы 1993 г. было установлено, что кандидат в сенаторы, чтобы был избранным в первом туре, должен получить не менее 65 % всех поданных голосов избирателей. В связи с этим в первом туре избирали в лучшем случае семь сенаторов из 315, иногда одного, а то и никого.

Президент Коста-Рики, чтобы быть избранным в первом туре, должен получить не менее 40 % голосов + 1 голос всех зарегистрированных избирателей, в Азербайджане – 2/3 участвовавших в голосовании, в Греции – 2/3 от общего числа депутатов парламента,

В Чили в двухмандатном округе на выборах в парламент (Палата депутатов, нижняя) 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 минимум 50 % плюс один голос от:

в первом случае, всех поданных голосов;

во втором случае, общего числа зарегистрированных избирателей (самое жесткое требование);

в третьем случае, общего числа поданных действительных голосов.

Данная избирательная система используется при выборах президентов Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы и их парламентов, президента Болгарии, Португалии, Польши, во Франции; верхней палаты – в Бразилии, в большинстве кантонов и в верхнюю палату Швейцарии, при выборах нижней палаты во Франции, парламента Шри-Ланки и др.

При мажоритарной системе относительного большинства избранным считается тот кандидат (список), который получил наибольшее число голосов, чем любой из его соперников.

Мажоритарная система относительного меньшинства применяется при избрании части Палаты представителей и Палаты советников в Японии, Конгресса США, Сената в Испании, Сената в Польше, нижней палаты парламента в Индии, в Великобритании и других странах.

Мажоритарная система относительного меньшинства имеет свои преимущества: она всегда результативна, понятна избирателям, экономна, позволяет крупным партиям получить «твердое» большинство и сформировать устойчивое правительство.

Главные ее недостатки в том, что:

- часто депутат избирается меньшинством избирателей,
- «теряются» голоса, поданные за других кандидатов,
- искажаются результаты голосования в масштабе всей страны при представительстве в парламенте.

Очень редко используются еще две разновидности мажоритарной системы: единого непереходящего голоса, кумулятивного вотума.

Систему единого непереходящего голоса иногда называют полупропорциональной, создаются многомандатные округа (как в 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: в Китае – более половины голосов, в Испании при выборах в Сенат. Таким образом, выборы проходят частично по многомандатным округам, но результаты определяются по мажоритарной системе.

Пропорциональная избирательная система.

Достоинства пропорциональной системы в том, что она:

- не устраняет с политической арены мелкие партии,
- динамична – позволяет быстро организоваться новым партиям и быстро выходить на политическую «сцену»,
- способствует более частой сменяемости власти,
- помогает парламенту четко структурироваться,
- укрепляет многопартийность и политический плюрализм.

Недостатками пропорциональной системы является то, что:

- объединение во многом разнородных партий часто приводит к обострению противоречий между ними, распаду межпартийных коалиций и правительственному кризису,
- политика коалиционного правительства отличается большей эклектичностью и меньшей последовательностью,
- голосуя за партийный список, избиратели часто знают лишь его лидеров и не знают остальных членов,
- в партиях (особенно в парламентских фракциях) обычно господствует диктат партийной верхушки, жесткая партийная дисциплина, депутаты, боясь потерять к следующим выборам место в партийном списке, могут отстаивать узкопартийные интересы,
- нет системы обратной связи между конкретными депутатами и конкретными избирателями.

Применение *пропорциональной избирательной системы* возможно при наличии ряда условий:

1. Выборы должны быть непременно партийными (избиратели голосуют за списки кандидатов, составленные партиями).
2. Избиратели голосуют за определенный список или же против всех партийных списков. Партии могут вступать в блоки и участвовать в выборах объединенным списком.
3. Избирательные округа являются многомандатными или общенациональными, но не одномандатными.
4. Депутатские места распределяются пропорционально полученным на выборах голосам.

Партийные списки бывают:

- жесткими (депутатские места распределяются в соответствии с очередностью в партийном списке),
- полужесткими (депутатские места обязательно получают первый или три первых номера партийного списка – лидеры данной партии, все остальные места распределяются в соответствии с предпочтениями избирателей),
- все депутатские места будут распределены с учетом предпочтений избирателей.

Для того чтобы стать обладателем депутатских мандатов, каждая партия должна получить некоторое число голосов, которое называется квотой, избирательным метром. Количество депутатских мест равняется числу полученных ею квот.

Пропорциональная избирательная система применяется в Бразилии с учетом предпочтений, в Финляндии, Швеции, Норвегии, Бельгии, Голландии, Болгарии, Германии (при применении смешанной системы), в Латвии, Израиле, Испании по методу д'Ондта, на выборах

в Национальный совет в Швейцарии с допущением панаширования, в Индонезии. В ряде стран законодательством страны предусмотрено определение естественной квоты Хэйра (в Румынии, Эстонии) по формуле $x: y$, где x – общее количество поданных по округу голосов, y – число мандатов (депутатских мест) по данному округу. Но очень часто оказываются остатки (неиспользованные голоса). Например, квота по округу равна 20 тысяч голосов, а партия набрала 56 тысяч голосов. $56:20 = 2$ места, а в остатке 16 тысяч голосов и этого числа недостаточно для квоты.

Возможен метод искусственной квоты, где способ вычисления называется системой Хагенбаха-Бишоффа. Формула $x: (y + 1)$. Иногда к делителю прибавляется цифра 2,3.

Квота Друпа = (общее число поданных голосов: (число мандатов + 1)) + 1.

Часто действует правило наибольшего остатка, которое требует передать нераспределенные мандаты партиям, у которых остаток голосов самый большой. Замечено, что правило наибольшего остатка (особенно при использовании квоты Хэйра) благоприятствует небольшим партиям, «подбирающим» после первого распределения мандаты.

Дополнительные правила распределения мандатов при пропорциональной системе.

Первое – правило наибольшего остатка. Если в законе страны сказано, что нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, у которых наибольшие остатки голосов.

Второе – правило наибольшего избирательного числа. Если в законе указано это правило, то места, нераспределенные по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов. В нашем примере его получают партия А и следующая за ней по числу голосов партия Б.

Третье – 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 для страны в целом, и по этой квоте распределить между партиями оставшиеся места. Она легко применима, когда по всей стране, по всем округам баллотируются списки кандидатов от одних и тех же партий.

Применение становится затруднительным, когда в разных кругах списки кандидатов выставляют разные партии: одни из них действуют по всей стране, а другие – только в местных масштабах.

Четвертое применяется преимущественно в общегосударственных округах. Например, некоторые партии собрали меньше установленного в законе процента голосов и не были допущены к распределению мест. В этом случае оставшиеся нераспределенные мандаты

передаются партиям, преодолевшим заградительный барьер, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями.

Дополнительные правила распределения мандатов при пропорциональной системе.

Первое – правило наибольшего остатка. Если в законе страны сказано, что нераспределенные по квоте места получают по очереди партии, у которых наибольшие остатки голосов.

Второе – правило наибольшего избирательного числа. Если в законе указано это правило, то места, не распределяются по квоте, передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее число голосов. В нашем примере его получают партия А и следующая за ней по числу голосов партия Б.

Третье – 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 для страны в целом, и по этой квоте распределить между партиями оставшиеся места. Она легко применима, когда по всей стране, по всем округам баллотируются списки кандидатов от одних и тех же партий.

Применение становится затруднительным, когда в разных кругах списки кандидатов выставляют разные партии: одни из них действуют по всей стране, а другие – только в местных масштабах.

Четвертое применяется преимущественно в общегосударственных округах. Например, некоторые партии собрали меньше установленного в законе процента голосов и не были допущены к распределению мест. В этом случае оставшиеся нераспределенные мандаты передаются партиям, преодолевшим заградительный барьер, пропорционально числу голосов, собранных этими партиями.

Во многих странах используется *метод делителей*. Например, метод д'Ондта позволяет одновременно распределять между партиями все депутатские места без остатка. Рассмотрим его более подробно по следующим этапам выполнения действий:

- количество голосов, поданных за каждый список, делится на цифры 1,2,3, и далее.
- все числа, полученные в результате вышеназванных делений, выстраиваются в общий ряд по мере убывания: 44 000, 35 000, 22 000, 21 000, 17 500, 14 667, 11 667, 11 000, 10 500 и т.д.
- выбирается порядковый номер, который соответствует количеству избираемых в округе депутатов. Седьмым числом оказывается 11 667. Оно является квотой.
- чтобы распределить депутатские мандаты, количество голосов каждой партии делится на квоту.

- целые числа, образованные в результате деления, составят количество мандатов, зачисляемых каждому партийному списку: консерваторы – 3 места, социалисты – 3, либералы – одного.

Метод д'Ондта применяется при избрании депутатов в Бразилии с применением преференциального вотума, части Палаты советников в Японии, при выборах в парламенты Молдовы, Узбекистана, Австрии (в Национальный совет – нижнюю палату), Конгресс депутатов (нижняя палата) в Испании, парламент Португалии, Сейм в Польше (при допущении преференциального голосования), Палату депутатов в Чехии и др.

Также существуют метод Империи (деление начинается с 2), метод Сент-Лагюэ (делится на 1,3,5,7,9) и другие.

Система единственного передаваемого голоса весьма сложна. Избиратель имеет несколько голосов (обычно 3), и отдает их разным кандидатам в порядке предпочтительности (цифрами 1, 2, 3 напротив фамилий кандидатов). При первом подсчете распределяются только первые голоса; кандидаты их набравшие, выстраиваются в порядке очередности; определяется квота (число 1-х голосов минимально необходимое для избрания); после этого кандидаты, которые превысили с первого раза квоту, считаются избранными; но обычно остается несколько нераспределенных мандатов. Их распределение проводится уже с учетом второй преференции. Применяется в Австрии.

Искажает пропорциональную систему и т.н. заградительный пункт (или барьер), введенный в интересах целесообразности, прежде всего для создания в парламенте крупных партийных фракций, чтобы правительство опиралось в парламенте на партийное большинство, а не имело перед собой раздробленный конгломерат мелких и мельчайших партий.

В законе установлен минимальный процент голосов избирателей, который необходимо получить партии в целом по стране, чтобы иметь доступ к депутатским мандатам. В обратном случае собранные партией голоса пропадают. Заградительный пункт неодинаков в различных странах:

1% - в Израиле, 2% - в Дании, 3% - в Аргентине, Испании, 4% - в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии (с 1993 г.), 5% - в Германии, Венгрии, Словакии, Польше, 8% - в Египте, 10% - в Турции.

Благодаря ему в постсоциалистических странах, а также в некоторых странах Латинской Америки, наблюдается обилие партий, в выборах могут участвовать иногда более сотни партий, отстраненные от распределения мест.

Панаширование. Каждый избиратель получает не один, а несколько голосов. Он может отдать все голоса в пользу одного партийного списка; может свои голоса распределить между разными партий-

ными списками и включенными в них кандидатами. Избиратель вправе «перенести» имя кандидата, которому он отдает предпочтение, из одного списка в другой – вычеркнуть из списка нескольких кандидатов, вместо них записать имена кандидатов от других партий.

Смешанная избирательная система: в Египте – на выборах в парламент (2 голоса – за партийный список, 2 – за индивидуальные кандидатуры), при выборах палаты Советников и Палаты представителей; в Венгрии – 152 и 58 депутатов Государственного собрания, избираются по пропорциональной системе + 176 депутатов – по одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной системы абсолютного большинства; в Японии, Грузии – 150 – по пропорциональной, а 75 депутатов – по мажоритарной избирательной системе, в РФ (до 2007 года), в Италии – с 1993 г. Палата депутатов и Сенат избираются по смешанной системе, где 75 % мест заполняется по мажоритарной системе, а 25 % мест – по пропорциональной.

Таким образом, выборы осуществляются на самых различных уровнях общества и являются важнейшим инструментом легитимности государственной власти, они обеспечивают отбор политической элиты, являются одной из определяющих характеристик государственной жизни, государственного режима.

Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими институт выборов - систему норм, регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные государственные должности.

Ключевой категорией для выборов, а также для институтов отзыва, референдума, народной законодательной инициативы является понятие избирательного права, которое употребляется в двух значениях: объективном и субъективном.

Избирательные системы различаются прежде всего по способам определения результатов выборов. Среди них выделяются мажоритарная избирательная система и ее разновидности (квалифицированного, абсолютного и относительного большинства и др.), а также пропорциональная избирательная система и ее виды.

В настоящее время все чаще наблюдается тенденция объединения этих систем: часть депутатов парламента или коллегиального органа местного самоуправления избирается по одной системе, а часть - по другой.

Участие в референдуме как важнейшее

конституционное право граждан в Европейских странах.

Одной из распространенных форм участия граждан в осуществлении управления обществом и государством, оформленной на конституционном уровне во многих европейских странах, является голосование в референдуме. В науке конституционного права существуют

разные подходы к определению сущности и роли референдума. Как справедливо отмечает М.Н. Марченко, референдум представляет собой одновременно форму выражения общественного мнения и способ принятия принципиально важных нормативных правовых актов и политических решений. Подчеркивает важность народного волеизъявления и правовед-конституционалист Маклаков В.В., отмечая, что именно народ обладает государственным суверенитетом, в силу которого только его волеизъявление может и должно конституировать государственную власть со всеми ее атрибутами. Исследователь Якушев А.В., определяя референдум как всенародное голосование по особо важным для государства вопросам, объясняет необходимость его проведения судьбоносным характером для общества и государства выносимых на референдум вопросов (вступление в Европейский Союз, иные международные организации и выход из них, изменение государственного статуса территорий и др.), ролью арбитра в случае политических разногласий между государственными органами (например, президент, не имея возможности договориться с парламентом, обращается непосредственно к народу). Правовед А.А. Мишин определяет референдум как обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо законодательного или конституционного вопроса. Б.А. Страшун предлагает определение референдума как «голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение». М.А. Баглай считает, что референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства.

Большинство конституций европейских стран, употребляя термин «референдум», не раскрывает его содержания. К ним относятся Конституции Греции, Ирландии, Албании, Молдовы, Польши, Словакии, Словении, Франции, Хорватии. В ряде стран в отношении референдума используется термин «всенародное голосование» (Австрия, Бельгия, Лихтенштейн, Люксембург, Венгрия, Латвия). В отдельных странах употребляется выражение «совещательный референдум» (Финляндия, Швеция), «народный опрос» (Австрия, Германия), «обязательный и факультативный» референдум (Швейцария). Иногда конституционно референдуму как важному институту конституционного права посвящены целые главы или разделы. Это конституции Беларуси, Албании, Армении, Польши, Словакии, Швейцарии, Украины и других стран. Как видно из представленных примеров, это конституции последнего поколения.

Конституционные формулировки права участия в референдуме как формы реализации активного избирательного права достаточно

разнообразны. Так, в конституциях Дании, Люксембурга, Украины, Швеции данным правом могут воспользоваться «избиратели, наделенные правом голоса», в Конституции Португалии говорится о «гражданах, зарегистрированных в качестве избирателей», в конституциях Австрии, ФРГ, Ирландии, Италии фиксируется предоставление права участия в референдуме гражданам, имеющим право избирать нижнюю палату парламента; при однопалатных парламентах в Латвии, Словакии конституционно закреплена аналогичная норма.

Значительное внимание в конституционной регламентации референдума уделяется порогу участия избирателей в данной процедуре. Кворум для проведения референдума, как правило, представляет не менее 50% соответствующих лиц. Данные положения содержатся в конституциях Италии, Македонии, Латвии, Польши, Португалии, Словакии, Хорватии. Отсутствуют правовые нормы о нижнем пороге участия в конституциях Испании, Австрии, Дании, Ирландии.

В подавляющем большинстве европейских стран решение считается положительным, если за него проголосовало абсолютное большинство половины граждан от числа зарегистрированных или принявших участие в референдуме. Интересно, что в ряде стран северной Европы (Дании, Ирландии, Швеции) содержатся формулы определения итогов референдумов на базе «отрицательных» голосов. Так, согласно разделу 42(5) Конституции Дании вынесенный на референдум акт считается отклоненным при условии, что «не менее 30% от общего числа избирателей с правом голоса голосуют против», в ст. 47 Ирландии – если большинство, но не менее 33 1/3% голосов зарегистрированных избирателей было подано против. В Швеции проект считается отклоненным, если большинство участвующих в голосовании выскажутся против, что составит более половины избирателей, голоса которых признаны действительными. Таким образом, в данных примерах формируются требования не к принятию решения на референдуме, а к вопросу о его отклонении.

В исключительных случаях в ряде стран при голосовании устанавливается квалифицированное большинство голосов. Например, 2/3 голосов требуется согласно Основному Закону ФРГ для изменения границ отдельных земель (ст. 29.3); 3/4 граждан Литвы, обладающих избирательным правом, должно участвовать в изменении ст. 1 Конституции о независимой демократической республике (ст. 48).

Огромное значение имеют и конституционные положения о народной инициативе проведения референдума, что предусмотрено конституциями Бельгии, Албании, Венгрии, Грузии, Литвы, Македонии, Словакии, Хорватии, Италии, Португалии, Швейцарии. Закрепление этого вида инициативы создает важнейший механизм выражения общественных интересов.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

Тема 6

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА И ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1. Структура высших органов государственной власти, порядок их образования и распределения компетенции между ними:
 - A. Форма государственного режима;
 - B. Политический режим;
 - C. Форма правления;
 - D. Форма государства.
2. Разновидность современной формы государственного правления, при которой верховная власть в организации государственной жизни принадлежит представительным органам:
 - A. Президентская республика;
 - B. Правовое государство;
 - C. Парламентская республика;
 - D. Демократическая республика.
3. Республиканская форма правления означает, что: 1) Все высшие органы государственной власти избираются либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями; 2) Во главе государства стоит Президент; 3) В стране функционирует представительный орган; 4) Коллегиальные органы государственной власти избираются на определенный срок и решения в этих органах принимаются большинством:
 - A. 2, 3;
 - B. 1, 2;
 - C. 1, 4;
 - D. 2, 4.
4. Политический режим, основанный на признании таких устоев конституционного строя, как народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан:
 - A. Социальное государство;
 - B. Демократия;
 - C. Республика;
 - D. Правовое государство.
5. Основными признаками государства классической монархической формы правления являются: 1) юридическая безответственность монарха; 2) наследственный порядок преемственности верховной власти; 3) существование единоличного главы государства, пользующегося своей властью пожизненно:
 - A. 2;
 - B. 3;

C. 1;

D. 1, 2, 3.

6. В Европе насчитывается:

A. 5 монархий;

B. 7 монархий;

C. 10 монархий;

D. 12 монархий.

7. Полупрезидентскими республиками являются:

A. Франция, Польша;

B. США, Франция;

C. Мексика, Япония;

D. Италия, ФРГ.

8. Форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется единолично и переходит, как правило, по наследству:

A. Тоталитарное государство;

B. Авторитарное государство;

C. Монархия;

D. Республика.

9. Сложное общественное явление, которое включает в себе: форму правления, форму государственно-политического устройства, форму государственного режима, является:

A. Формой государства;

B. Государством;

C. Государственным режимом;

D. Конфедерацией.

10. Признаки полупрезидентской республики: 1) глава государства – Президент избирается Парламентом; 2) Президент формирует Правительство; 3) Глава государства – Президент - избирается населением; 4) Парламент вправе выразить недоверие Правительству; 5) Президент не имеет права роспуска Парламента:

A. 3, 4;

B. 2, 3, 4;

C. 1, 2, 3, 4, 5;

D. 1, 2.

11. Совокупность способов и методов осуществления власти государством:

A. Форма правления;

B. Форма государства;

C. Форма государственного режима;

D. Государственное устройство.

12. Президент в полупрезидентской республике, как правило:

A. Руководит всеми ветвями власти;

B. Не входит ни в одну из ветвей власти;

C. Является главой исполнительной власти;

D. Назначает все ветви власти.

13. В большинстве республик Президент является: 1) главой государства; 2) высшим должностным лицом; 3) главой исполнительной власти; 4) главой законодательной власти:

A. 1;

B. 1, 2, 3, 4;

C. 1, 2, 3;

D. 1, 2.

14. Из перечисленных стран: 1) Египет; 2) Болгария; 3) Ирак; 4) Йемен; 5) Вьетнам; 6) Албания; 7) Югославия; 8) Венгрия, - монархия была ликвидирована в результате революции в:

A. 3, 4, 5, 6, 7;

B. 2, 5, 6, 7, 8;

C. 1, 2, 4, 6, 8;

D. 1, 3, 5, 7, 8.

15. Из перечисленных стран: 1) Италия; 2) ФРГ; 3) Финляндия; 4) Португалия; 5) Греция; 6) ОАЭ; 7) Малайзия; 8) Чехия, - государствами со смешанной формой правления являются следующие:

A. 3, 4, 6, 7;

B. 2, 4, 5, 6;

C. 1, 3, 5, 7;

D. 2, 3, 4, 6.

16. Формальной отличительной особенностью президентской республики является:

A. Наличие должности премьер-министра;

B. Отсутствие должности премьер-министра;

C. Парламентский метод формирования правительства;

D. Наличие у президента права роспуска парламента.

17. Отличительной особенностью парламентской республики фактически являются:

A. Обширные полномочия правительства;

B. Внепарламентский способ формирования правительства;

C. Обширные полномочия президента;

D. Жесткий контроль парламента над правительством.

18. Президентская республика впервые была введена в (во):

A. Франции;

B. США;

C. Монголии;

D. Намибии.

19. Отношение правительства с парламентом зависят от:

A. Структуры парламента;

B. Главы правительства;

- C. Формы правления;
- D. Формы государственного устройства.

20. В настоящее время существуют следующие основные формы правления:

- A. Федерация и унитарное государство;
- B. Республика и диктатура;
- C. Монархия и республика;
- D. Монархия и демократия.

21. Под формой государства понимается:

- A. Территориальная и национальная обособленность;
- B. Совокупность внешних признаков государства, определяемых его содержанием;
- C. Совокупность внутренних признаков государства;
- D. Организация государственной власти.

22. Из перечисленных стран: 1) Франция; 2) Италия; 3) ФРГ; 4) Австрия; 5) Монголия; 6) Намибия; 7) Ирландия; 8) Греция, - имеют такую форму правления как парламентская республика:

- A. 2, 4, 5, 6, 8;
- B. 3, 5, 6, 7, 8;
- C. 2, 3, 4, 7, 8;
- D. 1, 2, 4, 5, 7.

23. Время возникновения республиканской формы правления относятся к:

- A. XIX веку;
- B. XVIII веку;
- C. Античности;
- D. Средним векам.

24. Форма правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением, называется:

- A. Республикой;
- B. Парламентарной республикой;
- C. Парламентарной монархией;
- D. Конституционной монархией.

25. Из перечисленных стран: 1) Франция; 2) Бельгия; 3) Великобритания; 4) Германия; 5) Дания; 6) Испания; 7) Италия; 8) Лихтенштейн, - имеют монархическую форму правления следующие:

- A. 2, 3, 5, 6, 8;
- B. 1, 2, 3, 5, 7;
- C. 1, 3, 4, 7, 8;
- D. 2, 4, 6, 7, 8.

26. Из перечисленных стран: 1) Египет; 2) Ирак; 3) Кения; 4) Йемен; 5) Афганистан; 6) Пакистан; 7) Эфиопия; 8) Нигерия, - монархия была свергнута в результате переворота в:

- A. 1, 2, 4, 5, 7;
- B. 2, 3, 5, 7, 8;
- C. 1, 3, 4, 6, 8;
- D. 2, 4, 6, 7, 8.

27. Форма правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке, называется:

- A. Президентской республикой;
- B. Демократией;
- C. Диктатурой;
- D. Монархией.

28. Существующие формы государства представляют собой:

- A. Форму законодательной и исполнительной власти;
- B. Форму правления и форму государственного устройства;
- C. Структуру законодательной власти;
- D. Форму исполнительной и судебной власти.

29. Юридическим выражением парламентаризма является:

- A. Выборность центральных органов власти;
- B. Конституционное закрепление принципов парламентаризма;
- C. Нормативное регулирование выборов;
- D. Контроль парламента за деятельностью правительства.

30. Из перечисленных стран: 1) Италия; 2) Египет; 3) Югославия; 4) Пакистан; 5) Индия; 6) Афганистан; 7) Нигерия; 8) Ирак, - монархия была ликвидирована конституционным путем в:

- A. 1, 4, 5, 7;
- B. 1, 2, 5, 6;
- C. 2, 3, 7, 8;
- D. 4, 5, 6, 8.

Тема 7

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

РЕФЕРЕНДУМЫ И ПЛЕБИСЦИТЫ

1. В качестве источников избирательного права выступает:

- A. Источники конституционного права, в которых содержатся избирательно-правовые нормы;
- B. Нормы гражданского и административного права;
- C. Исторические традиции государства;
- D. Общеправовые нормы.

2. Подача голосов за выдвинутых кандидатов, то есть голосование, обычно осуществляется:

- A. Выборным представителем группы избирателей;
 - B. Лично избирателем;
 - C. Доверенным лицом избирателя;
 - D. Представителем партии.
- 3. Различают такие формы регистрации избирателей и составление избирательных списков как:**
- A. Индивидуальную и групповую;
 - B. Постоянную и периодическую;
 - C. Усеченную и расширенную;
 - D. Разовую и постоянную.
- 4. Обращение парламента или главы государства к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо вопроса – это:**
- A. Референдум;
 - B. Выборы;
 - C. Обсуждение государственных решений;
 - D. Импичмент.
- 5. Мажоритарные, пропорциональные, смешанные – это:**
- A. Виды избирательных систем;
 - B. Типы избирательных округов;
 - C. Формы организации выборов;
 - D. Способы выдвижения кандидатов.
- 6. Избирательная кампания завершается:**
- A. За два дня до начала голосования;
 - B. В день, предшествующий дню голосования;
 - C. Исходя из вида избирательной системы;
 - D. За неделю до начала голосования.
- 7. Под термином «праймериз» понимается:**
- A. Метод подсчета голосов избирателей;
 - B. Выборы местных органов управления;
 - C. Один из способов выдвижения кандидатов в депутаты;
 - D. Первичные выборы в нижнюю палату парламента.
- 8. Очередные выборы проводятся:**
- A. Когда открывается вакансия в парламенте;
 - B. В случае досрочного роспуска парламента;
 - C. Если истек срок полномочий общенационального представительного органа;
 - D. По решению главы государства.
- 9. Способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других управомоченных лиц – это:**
- A. Особенность избирательной системы субъектов федерации;
 - B. Избирательная система в узком смысле;

- C. Конституционное обеспечение формирования органов власти;
- D. Избирательная система в широком смысле.

10. Система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления, – это:

- A. Форма обеспечения самостоятельности субъектов федерации;
- B. Конституционные гарантии избирательного процесса;
- C. Субъективное избирательное право;
- D. Объективное избирательное право.

11. При референдуме объектом волеизъявления является:

- A. Вынесенное решение;
- B. Определенный вопрос;
- C. Группа лиц или партия;
- D. Человек (кандидат).

12. Результаты референдума могут быть определены только на основе:

- A. Пропорциональной системы;
- B. Принципов мажоритаризма;
- C. Смешанной системы;
- D. Особых принципов.

13. Дополнительные выборы проводятся:

- A. В случае досрочного роспуска парламента главой государства;
- B. Если истек срок полномочий общенационального представительного органа;
- C. По решению главы государства;
- D. Когда в результате отстранения, отставки или смерти депутата открывается вакансия в парламенте.

14. Палата депутатов в Мексике состоит из трехсот депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительно большинства, и ста депутатов, избираемых на основании пропорциональной системы, что означает:

- A. Способ нейтрализации влияния правящей партии;
- B. Учет желания различных групп избирателей;
- C. Нарушение избирательного процесса;
- D. Использование смешанной избирательной системы.

15. «Квота» в пропорциональной избирательной системе представляет собой:

- A. Одну из разновидностей избирательных ограничений;
- B. Наименьшее количество голосов, необходимых для избрания депутата;
- C. Ограничение максимального количества депутатов, выдвигаемых от избирательного округа

D. Наибольшее количество голосов, необходимых для избрания депутата.

16. Голосование на всеобщих выборах проводится обычно:

- A. До получения всех бюллетеней;
- B. В течение двух дней;
- C. В соответствии с решением избирательной комиссии;
- D. В течение одного дня.

17. Под избирательным участком понимается:

- A. Населенный пункт, где происходят выборы;
- B. Помещение, где происходит голосование;
- C. Организация, выдвигающая своего кандидата;
- D. Территориальная единица для проведения выборов.

18. Из перечисленных пунктов: 1) общенациональные; 2) партийные; 3) государственные; 4) региональные; 5) местные; 6) парламентские, – относятся к характеристикам референдума следующие:

- A. 1, 4, 5;
- B. 1, 3, 5;
- C. 2, 5, 6;
- D. 2, 4, 6.

19. Из перечисленных пунктов: 1) национальный ценз; 2) возрастной ценз; 3) ценз пола; 4) ценз гражданства; 5) ценз оседлости; 6) имущественный ценз; 7) моральный ценз, – характеризуют пассивное избирательное право следующие:

- A. 2, 3, 5, 6, 7;
- B. 1, 3, 4, 6, 7;
- C. 2, 3, 4, 5, 6;
- D. 1, 2, 3, 5, 7.

20. Гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления – это:

- A. Форма обеспечения прав и свобод граждан;
- B. Способ объективизации избирательного процесса;
- C. Объективное избирательное право;
- D. Субъективное избирательное право.

21. Упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти, составляющие порядок выборов, – это:

- A. Избирательная система в узком смысле;
- B. Избирательный процесс;
- C. Избирательное право;
- D. Избирательная система в широком смысле.

22. Важнейшим признаком пропорциональной избирательной системы является:

- A. Беспартийность;
- B. Наличие избирательных округов;
- C. Партийность;
- D. Способ формирования избирательного корпуса.

23. Важнейшей гарантией свободного волеизъявления на выборах является:

- A. Тайное голосование;
- B. Наличие нескольких кандидатов;
- C. Наличие бюллетеня для голосования;
- D. Способ заполнения бюллетеня.

24. Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит:

- A. В объекте волеизъявления избирателей;
- B. В правовых основах проведения;
- C. В предмете волеизъявления избирателей;
- D. В сущности процедуры.

25. Общепринятым является деление референдумов на:

- A. Общенациональные и региональные;
- B. Конституционные и законодательные;
- C. Территориальные и законодательные;
- D. Государственные и парламентские.

26. Панаширование в ходе выборов по пропорциональной избирательной системе – это право избирателей:

- A. Обеспечить объективность выборов путем посылки наблюдателя на участки;
- B. Не явиться для регистрации;
- C. Голосовать за кандидатов из различных избирательных списков;
- D. Выдвигать кандидатов в депутаты по партийным спискам.

27. Плебисцит – это опрос населения

- A. О политической судьбе территории, на которой оно проживает;
- B. О выборе избирательной системы;
- C. О структуре парламента;
- D. Об экономическом курсе.

28. Из перечисленных стран: 1) Индия; 2) США, 3) ФРГ; 4) Ирландия; 5) Австралия; 6) Мальта, – пропорциональная система представительства посредством единого передаваемого голоса применяется в:

- A. 1, 4, 5, 6;
- B. 1, 2, 4, 6;
- C. 2, 4, 5, 6;
- D. 2, 3, 4, 5.

29. Этапом, завершающим избирательную кампанию, является:

- A. Формирование органа власти;
- B. Опубликование результатов выборов;
- C. Подсчет голосов;
- D. Голосование.

30. В ходе выборов на каждый мандат могут претендовать в установленном порядке:

- A. Не менее трех кандидатов;
- B. Любое количество кандидатов;
- C. Два и более кандидатов;
- D. Не более двух кандидатов.

31. При непрямых, многостепенных выборах воля избирателей опосредуется:

- A. Временной, специально создаваемой коллегией;
- B. Выборным представителем;
- C. Постоянно действующим представительным учреждением;
- D. Избирательной комиссией.

32. Униноминальный избирательный округ – это:

- A. Двухмандатный;
- B. Многомандатный;
- C. одномандатный;
- D. Трехмандатный.

33. Всеобщее избирательное право – это не только возможность всех граждан участвовать в выборах, но и:

- A. Наличие определенных юридических последствий для избирателей;
- B. Гражданский долг каждого;
- C. Основной признак демократического государства;
- D. Наличие для них определенных ограничений.

34. Не имеет права избирать и быть избранными в органы государственной власти: 1) иностранные граждане; 2) лица, ранее судимые; 3) лица без гражданства; 4) граждане, признанные судом недееспособными; 5) граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда:

- A. 1, 3, 4, 5;
- B. 1, 2, 3, 5;
- C. 2, 4, 5;
- D. 3, 4, 5.

35. Принцип, означающий, что депутаты во все представительные органы государственной власти избираются гражданами непосредственно, – это принцип:

- A. Осуществления прямых выборов;
- B. Всеобщего избирательного права;

- C. Непосредственности избирательного права;
- D. Свободы избирательного права.

36. Система выборов, при которой избранным считается кандидат, который получил наибольшее число голосов, то есть больше голосов по сравнению с другими кандидатами, – это:

- A. Мажоритарная система относительно большинства;
- B. Мажоритарная система;
- C. Пропорциональная избирательная система;
- D. Мажоритарная система абсолютного большинства.

37. Принцип избирательного права, предполагающий наличие двух условий: 1) каждый избиратель должен иметь одинаковое число голосов; 2) каждый депутат должен представлять одинаковое число избирателей, – это принцип:

- A. Всеобщего избирательного права;
- B. Непосредственности избирательного права;
- C. Равного избирательного права;
- D. Альтернативности выборов.

38. Устанавливаемое Конституцией или избирательными законами условие для получения или осуществления избирательного права – это:

- A. Образовательный ценз;
- B. Избирательный ценз;
- C. Служебный ценз;
- D. Возрастной ценз.

39. Органами, обеспечивающими практическую подготовку и проведение выборов, являются:

- A. Избирательные блоки;
- B. Избирательные комитеты;
- C. Избирательные комиссии;
- D. Избирательные объединения.

40. Добровольное объединение двух или более общественных объединений для совместного участия в выборах – это:

- A. Избирательное движение;
- B. Избирательный округ;
- C. Избирательное объединение;
- D. Избирательный блок.

Учебное издание

ИВАШКЕВИЧ Елена Францевна

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

**ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕЖИМЫ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. НАРОДНЫЕ ГОЛОСОВАНИЯ
(ВЫБОРЫ, ОТЗЫВ, РЕФЕРЕНДУМ,
НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА)**

Методические рекомендации

Технический редактор *Г.В. Разбоева*

Компьютерный дизайн *И.В. Волкова*

Подписано в печать .2014. Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 2,91. Уч.-изд. л. 2,60. Тираж экз. Заказ .

Издатель и полиграфическое исполнение – учреждение образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

Свидетельство о государственной регистрации в качестве издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий

№ 1/255 от 31.03.2014 г.

Отпечатано на ризографе учреждения образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

210038, г. Витебск, Московский проспект, 33.