

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Рассматриваются основные категории и институты избирательного права Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. В 1998 г. в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе были созданы местные представительные органы. В 2000 г. была сформирована избирательная комиссия. В настоящее время проводится реформа палаты лордов, в результате чего, возможно, часть палаты или полностью весь ее состав будет избираться населением. В избирательный процесс активно внедряются новые технологии, апробируются новые методы голосования.

За последние годы избирательная система Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии претерпела серьезные изменения. В 1998 г. в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе были созданы местные выборные представительные органы. Были приняты соответствующие законодательные акты, определяющие статус данных органов и порядок их избрания. В 2000 г. был принят фундаментальный по своему значению статут - Акт о политических партиях, выборах и референдумах [1]. Данным Актом была учреждена избирательная комиссия (The Electoral Commission), приоритетными направлениями деятельности которой стали совершенствование избирательного законодательства и внедрение инноваций в избирательный процесс. В результате правовое регулирование выборов в Соединенном Королевстве претерпело существенные изменения.

В настоящее время в Соединенном Королевстве действует большое количество актов, которые можно отнести к избирательному законодательству. В их числе можно назвать Акт о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г.; Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг.; Акт о выборах в Европейский парламент 2002 г.; Акты о народном представительстве 1867, 1918, 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989, 1991, 2000 гг. и др.

Избирательное законодательство Королевства регулирует выборы в следующие органы: Парламент Соединенного Королевства (палата общин), Парламент Шотландии, Северо-ирландскую ассамблею, Национальную ассамблею Уэльса, органы местного самоуправления - советы графств и округов, а также выборы мэров.

Парламент Соединенного Королевства состоит из двух палат. Выборной является лишь нижняя палата парламента - палата общин. В составе палаты общин на сегодняшний день насчитывается 659 членов (MPs). Из 659 мест в Парламенте 529 мест предназначены для Англии, 40 - для Уэльса, 72 - для Шотландии и 18 - для Северной Ирландии [2]. Выборы проводятся по избирательной системе относительного большинства по одномандатным округам. У британцев такая система получила название «First-Past-The-Post» («первый, оказавшийся избранным») [3]. Максимальный срок полномочий палаты был установлен Актом о Парламенте 1911 г. в 5 лет, до этого он составлял 7 лет. Следующие выборы в Парламент - не позднее июня 2006 г. [4].

Партийный состав палаты определяется результатами выборов. На прошлых выборах в Парламент 7 июня 2001 г. места распределились следующим образом: лейбористы (Labour) - 412 мест, консерваторы (Conservative) - 166, либеральные демократы (Liberal Democrats) - 52, остальные партии (всего места в Парламенте

получили 9 партий) - 27 и 1 независимый депутат, а также спикер (считается беспартийным) [5].

Верхняя палата Парламента не выбирается. До недавнего времени она в основном формировалась по наследственному признаку. Большинство членов палаты лордов (646 из 1213) до ноября 1999 г. составляли наследные пэры (hereditary peers). Но в последнее время Правительство Соединенного Королевства всерьез занялось реформой верхней палаты. Первый этап реформы завершился в 1999 г., когда был принят Акт о палате лордов, в соответствии с которым наследные пэры были лишены права присутствовать на заседаниях палаты, а также голосовать на них [6]. Исключение составили 92 пэра. С июля 2002 г. действует специальная комиссия, задачей которой является разработка программы реформирования палаты (Joint Committee on House of Lords Reform). В отчете Комиссии от 9 декабря 2002 г. были предложены различные варианты формирования палаты лордов - от назначения всех членов палаты до их избрания в полном составе. Поскольку реформа верхней палаты все еще продолжается, существует вероятность того, что через некоторое время палата лордов преобразуется в выборную палату.

В 1998 г. в соответствии с Актом о Шотландии [7] был учрежден Парламент Шотландии (The Scottish Parliament). Первые выборы в него прошли 6 мая 1999 г. Всего членов Парламента (MSP's) - 129. Они избираются по смешанной системе Additional Member System (AMS). Часть членов Парламента (73) избирается по одномандатным избирательным округам, а другая часть (56) избирается по регионам (по 7 членов от каждого из 8 регионов). На последних выборах в Парламент Шотландии 1 мая 2003 г. победили лейбористы (50 мест), 27 мест достались Шотландской национальной партии (SNP).

Согласно Акту об управлении Уэльсом 1998 г. [8] образована Национальная ассамблея Уэльса (The National Assembly for Wales, или на национальном языке - Cynulliad Cenedlaethol Cymru). В ее состав входят 60 членов, которые избираются по той же системе, что и члены Парламента Шотландии. 40 членов избираются по одномандатным округам и 20 - от регионов (по 4 от каждого из 5 регионов). По результатам выборов 1 мая 2003 г. половина мест (30) в Ассамблее досталась лейбористам.

В Северной Ирландии, в свою очередь, в 1998 г. была образована Северо-ирландская ассамблея (The North Ireland Assembly). Она была учреждена на основании Акта о Северной Ирландии 1998 г. [9. С. 47], а первые выборы в нее состоялись 25 июня 1998 г. в соответствии с Актом о выборах для Северной Ирландии 1998 г. [9. С. 12].

Первый состав Ассамблеи был избран на 5 лет, все последующие выборы в Ассамблею будут проводиться каждые 4 года. Избираются члены Ассамблеи по пропорциональной системе единственного передаваемого голоса (Single Transferable Vote - STV). В Северной Ирландии образовано 18 округов, от каждого округа избираются 6 членов. Последние выборы в Ассамблею прошли 26 ноября 2003 г. Первое место заняли демократы (D.U.P.), они получили 30 мест (ранее имели 20).

В Соединенном Королевстве, кроме того, выбирают представителей в Европейский парламент (MEP's). Соединенное Королевство имеет в Европарламенте 78 мест (из 732). Выборы проводятся по 12 регионам: на территории Англии - 9 регионов и по 1 - на территории Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. В первых трех регионах используется пропорциональная система, получившая название «regional list system», а в Северной Ирландии - система единственного передаваемого голоса [10]. Правовую базу организации и проведения выборов в Европарламент составляют Акты о выборах в Европейский парламент 1978, 1999 и 2002 гг.

Выборы в указанные органы проводятся на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Относительно выборов в Европарламент ст. 190 Договора об учреждении Европейского сообщества [11] прямо закрепляет: «Представители народов государств, объединившихся в Сообщество, избираются в Европейский парламент прямым всеобщим голосованием».

Активное избирательное право с 1928 г. предоставляется на равных условиях мужчинам и женщинам [12]. После принятия Акта о реформе семейного права 1969 г., снизившего возраст совершеннолетия с 21 до 18 лет, активное избирательное право стало принадлежать британским гражданам, достигшим 18-летнего возраста. Акт о народном представительстве 1983 г. расширил состав избирательного корпуса, предоставив право голоса проживающим в стране гражданам Ирландской республики и Содружества. Кроме того, в соответствии со ст. 19 Договора об учреждении Европейского сообщества активным и пассивным избирательным правом на местных выборах обладают граждане ЕС.

Активным избирательным правом не обладают: иностранцы (кроме граждан ЕС на местных выборах); лица, не достигшие 18 лет ко дню голосования; душевнобольные; пэры и пэрессы (кроме пэров Ирландии); лица, отбывающие по приговору суда в исправительном учреждении (в том числе и условно освобожденные от наказания); лица, осужденные за использование бесчестных или незаконных приемов на выборах (corrupt or illegal election practices) в течение 3 или 5 лет в зависимости от характера нарушения. В связи с реформой палаты лордов снято ограничение права голоса в отношении наследных лордов, однако лорды, сохранившие свое членство в палате, по-прежнему лишены такого права. Лорды пользуются активным и пассивным избирательным правом на выборах в Европарламент.

Пассивное избирательное право признается за британскими и ирландскими гражданами, достигшими 21 года, за исключением лиц, не обладающих активным избирательным правом, а также нереабилитированных бан-

котов (реабилитация может быть произведена судом по истечении 5 лет после объявления банкротом).

30 ноября 2000 г. в соответствии с Актом о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. была учреждена избирательная комиссия как независимый орган власти, чьи полномочия установлены законом и распространяют свое действие на всю территорию Соединенного Королевства. Возглавляет избирательную комиссию председатель (в настоящее время - Сэм Ианге (Sam Younger)). Кроме председателя в состав комиссии входят 5 членов (по Закону членов не должно быть меньше 5 и больше 9). Председатель и члены комиссии не должны иметь какое-либо отношение к политическим партиям. Отчитывается избирательная комиссия непосредственно перед комиссией, возглавляемой спикером Парламента.

Избирательная комиссия осуществляет контроль по ряду аспектов избирательного права, включая регистрацию политических партий, мониторинг крупных пожертвований политическим партиям и чиновникам, а также публикацию сведений о них, деятельность партий во время избирательных кампаний. Комиссия консультирует участников выборов по практическим и процедурным вопросам. По итогам каждого выбора комиссия должна составить отчет об организации прошедших выборов. Вместе с тем комиссия не обладает возможностью изменять или обновлять списки избирателей, нанимать на работу персонал, организующий проведение выборов, управлять проведением парламентских или местных выборов.

При проведении выборов территория (или ее часть) Соединенного Королевства делится на избирательные округа. При формировании палаты общин страна делится на одномандатные округа (с 1948 г.). Границы избирательных округов определены Актом о парламентских избирательных округах 1986 г. [13]. Всего их 659. По Акту о народном представительстве 1949 г. округа по численности должны быть приблизительно равными. Границы избирательных округов пересматриваются раз в 10-15 лет.

В соответствии с Актом о народном представительстве 1983 г. на парламентских и местных выборах имеют право голоса лишь те лица, которые зарегистрированы в списке избирателей. Зарегистрированными в списке избирателей могут быть лица, проживающие на территории избирательного округа или района. Для того чтобы при проведении парламентских выборов быть зарегистрированным в любом округе Северной Ирландии, необходимо непрерывно проживать на территории данного округа в течение 3 месяцев [14].

Актом о народном представительстве 2000 г. введена новая система регистрации избирателей. Она получила название «rolling electoral registration». Данная система позволяет обновлять списки избирателей ежемесячно в течение года. Зарегистрироваться могут лица, достигшие 16-летнего возраста, но право избирать они приобретут только в 18 лет. Перед выборами в палату общин в 2001 г. было зарегистрировано 44 403 238 человек, что на 1,3 % больше, чем на выборах в 1997 г. [15. Р. 25] Регистрация происходит путем заполнения избирателем регистрационной формы и подачи ее в регистрирующий орган при местном совете, который

заносит сведения в список избирателей. Регистрационную форму можно получить в органе регистрации избирателей или на официальной интернет-странице (<http://www.rollingregistration.co.uk/>). В регистрационной форме указываются персональные данные, место жительства, бывшее место регистрации (если было), дата заполнения и подпись избирателя.

Несколько слов о выдвижении кандидатов. Кандидат представляет заявление о выдвижении (nomination papers). В нем он указывает сведения о себе (полное имя и адрес). При этом он может указать свою партийную принадлежность или же указать, что он независимый кандидат, а может и вовсе не указывать данные сведения. Заявление кандидата подписывается 10 избирателями, двое из которых должны иметь право голосовать в данном округе. Необходимо также наличие письменного заявления кандидата о согласии баллотироваться. При проведении парламентских выборов кандидат должен внести избирательный залог в размере 500 ф. ст., который возвращается, если кандидат наберет 5 % и более голосов избирателей. Вместе с тем ситуация, когда избирательный залог не возвращается, крайне редка, так как сами кандидаты осмотрительны, а партии при их отборе учитывают такой фактор, как их популярность среди населения. По статистике приблизительно из 2500 кандидатов, выдвигаемых на парламентских выборах, залог теряют лишь 150 [16]. Зарегистрированный кандидат обязан назначить агента по выборам, который представляет его интересы, от его имени осуществляет расходование средств кандидата, а также присутствует при подсчете голосов на избирательном участке (polling station). Естественно, что кандидат вправе выполнить эти действия самостоятельно.

Процедура проведения предвыборной агитации достаточно детально регламентируется Актами о народном представительстве. Особо оговариваются такие права кандидатов, как право посылать бесплатно по одному предвыборному письму каждому избирателю, арендовать помещения муниципальных школ для проведения встреч с избирателями. Партиями достаточно хорошо разработаны методы ведения предвыборной агитации. Основные политические партии (лейбористы, консерваторы и т.д.) обладают компьютерными базами, содержащими сведения об избирателях, что позволяет им связываться с последними. Причем партии используют персональный подход. Рассылаемые письма содержат информацию, ориентированную на конкретного избирателя.

В качестве средств ведения предвыборной агитации используется также рассылка сообщений на сотовые телефоны, по электронной почте. Для примера, в течение последней недели предвыборной агитации лейбористы разослали 24 тыс. сообщений на сотовые телефоны избирателей, которые оставили свои данные на интернет-странице их партии [15. Р. 51]. Используется также обычная телефонная связь, активно применяется ставшая уже традиционной система посещения избирателей по месту жительства (door-to-door canvassing). По-прежнему огромную роль в предвыборной гонке играют телерадиовещательные организации.

Государственное финансирование избирательных кампаний ограничивается оплатой расходов по составле-

нию списков избирателей, работы должностных лиц по организации выборов, бесплатной трансляцией партийных политических передач и бесплатной рассылкой предвыборных обращений кандидатов к избирателям. Остальные расходы осуществляются за счет кандидатов. Средства на них слагаются из собственных средств кандидата и добровольных пожертвований. Вопросы финансирования избирательных кампаний, прежде всего связанные с пожертвованиями и расходами, достаточно детально регламентируются законодательством. Главным образом данные вопросы регулируются гл. IV-VI Акта о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г.

Распорядитель денежными средствами партии (party's treasurer) согласно Акту должен быть зарегистрирован. В этом качестве может быть зарегистрирован лидер партии или же любой другой член партии. Кроме того, партия не может быть зарегистрирована, пока не примет схему управления финансовыми делами партии и пока она не будет утверждена избирательной комиссией.

Статья 50 Акта под пожертвованиями партиям понимает передачу в дар денег, иных материальных ценностей, спонсорство (легальное определение содержится в ст. 51), плату за присоединение или членство, покрытие расходов партии, предоставление безвозмездного займа, предоставление не на коммерческих условиях имущества, услуг и льгот. Акт также определяет круг лиц, от которых могут быть приняты пожертвования. Это физические лица, зарегистрированные в избирательном списке, компании, ведущие бизнес в Соединенном Королевстве, зарегистрированные партии, партнерства с ограниченной ответственностью и ряд общественных организаций. Не допускаются пожертвования от анонимных жертвователей. В случае, если партия приняла пожертвование от лица, который не может выступать в качестве жертвователя, или же пожертвование принято от анонимного жертвователя, то по решению суда подлежат конфискации денежные средства партии в размере, равном пожертвованию.

Распорядитель денежными средствами партии должен ежеквартально представлять в избирательную комиссию отчеты о полученных пожертвованиях, а во время проведения избирательных кампаний - еженедельно. Комиссия ведет реестр пожертвований.

Интересным представляется вопрос о процедуре (методах) голосования на выборах в Соединенном Королевстве. До недавнего времени при голосовании на выборах в качестве основного метода использовалось личное голосование. Процедура личного голосования, установленная нормами избирательного права Соединенного Королевства, аналогична процедуре голосования, установленной российским законодательством. Наряду с личным голосованием применялись в исключительных случаях голосование по почте и голосование по доверенности.

В 2001 г. ситуация изменилась. Избирателям было разрешено голосовать по почте без указания причины. Голосование по почте стало реальной альтернативой личному голосованию. На всеобщих выборах в палату общин в 2001 г. проголосовали по почте 1,4 млн избирателей [15. Р. 33]. Изменения в законодательстве позволили в мае 2000 г. начать на местном уровне (кроме Северной Ирландии) эксперимент по применению новых методов го-

лосования («pilot schemes»). Данный эксперимент предусматривает полную замену личного голосования на участие электронным голосованием (e-voting) через Интернет, специальные киоски, располагающиеся в общественных местах, голосованием по телефону, по почте, с помощью текстовых сообщений (SMS messages), цифрового телевидения. Поиск такого рода схем обусловлен озабоченностью британцев низким уровнем явки избирателей. Новая схема позволяет решить эту проблему, также она

выполняет ряд других задач: упрощение процедуры голосования, уменьшение расходов на проведение голосования и т.д. Вместе с тем здесь возникает серьезная проблема - как оградить общество от возможных злоупотреблений и махинаций. Данная проблема сегодня пристально изучается избирательной комиссией. В настоящее время эксперимент продолжается, анализируется практика применения новых методов, регулярно проводятся опросы общественного мнения.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Political parties, elections and referendums Act*. 2000. С. 41.
2. *United Kingdom's System of Government*. P. 6.
3. Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М.: ИЛ, 1958. С. 19.
4. *Electoral Commission*. Corporate plan 2002/3 to 2006/7. February 2002. P. 12.
5. *The United Kingdom Parliament* [Электронный ресурс]: Официальная Интернет-страница Парламента Соединенного Королевства. Режим доступа: <http://www.parliament.uk>
6. *S. 1 House of Lords Act*. 1999. С. 34.
7. *Scotland Act*. 1998. С. 46.
8. *Government of Wales Act*. 1998. С. 38.
9. *Northern Ireland (Elections) Act*. 1998.
10. *Зарубежное избирательное право: Учебное пособие*. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 77.
11. *Договор об учреждении Европейского сообщества*. Рим. 25 марта 1957 г.
12. Уэйд и Филлипс. Конституционное право. М.: ИЛ, 1950. С. 98.
13. *Parliamentary Constituencies Act*. 1986.
14. *S. 4 People Representation Act*. 2000. С. 2.
15. *Electoral Commission*. Election 2001: the official results. Politico's publishing, London, 2001. P. 25.
16. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1997. С. 356-357.

Статья представлена кафедрой конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Юридические науки» 17 июня 2004 г.