

## ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В АРАБСКИХ МОНАРХИЯХ НА ПРИМЕРЕ ИОРДАНИИ И МАРОККО

Леонид Эрак\*

*Избирательные системы Иордании и Марокко имеют ряд схожих черт. Обе страны являются дуалистическими монархиями и всю полноту власти, в том числе и право определять избирательную систему, держит в своих руках монарх. Обе страны приняли вследствие революционных событий в арабском мире поправки к Конституции с тем, чтобы сделать избирательный процесс более прозрачным, допустить к политической жизни больше заинтересованных лиц. При этом, если в Иордании реформирование избирательной системы стало «косметическим», то в Марокко были проведены существенные реформы, и они стали важным шагом к демократизации политической системы страны.*

*В статье дается краткий анализ избирательного права двух государств при учете их национально-религиозных особенностей. Дальнейшие конституционно-правовые преобразования в сфере избирательного права и избирательной системы Иордании и Марокко также не смогут не учитывать национальных, религиозных и демографических (в Иордании) особенностей данных государств, в том числе специфических правовых традиций, связанных с исламской правовой школой.*

Современные страны Ближнего Востока и Северной Африки являются относительно молодыми государствами, образовавшимися лишь в XX веке в процессе получения независимости от колониальных держав (1). После обретения независимого статуса они заимствовали основные институты власти из европейской модели государственного устройства. Проблема практики заимствования заключается в том, что слепо копируемые политические механизмы Запада мало учитывали специфику государств Ближнего Востока и Северной Африки, представляя собой «простую экстраполяцию конституционно-правовых механизмов и институтов на почву арабских государств» [1]. Также и развитие избирательного права, представляющего собой один из наиболее динамично развивающихся институтов конституционного права в государствах региона Ближнего Востока и Северной Африки во многом определяется

не столько объективными исторически сложившимися предпосылками, сколько тем, что очень часто на него оказывается сильное влияние пришедшими к власти олигархическими структурами, которые стремятся обеспечить собственное лидирующее положение в высших органах государственной власти любыми способами, что приводит к тому, что в странах Ближнего Востока и Северной Африки выборы, как правило, не приводят к смене власти. В период после обретения независимости от колониализма для большинства стран рассматриваемого региона традиционной формой государственного устройства осталась монархия. При анализе особенностей монархической формы правления в арабском мире следует обратить внимание на исторические условия возникновения арабских монархий. Так, С.А. Каминский отмечает, что «следует иметь в виду, что в арабских странах закономерный процесс конституционализации

\* Эрак Леонид Павлович, соискатель кафедры конституционного права МГИМО МИД России.

монархической власти имеет существенные особенности, отличающие его от аналогичного процесса в Европе. Так, в Европе принятие конституций отражало последовательные этапы укрепления буржуазии и вытеснения феодализма» [2]. Однако в некоторых арабских монархиях введение конституционных актов в значительной степени явилось результатом достижения национальной независимости или следствием необходимости регламентации и упорядочивания деятельности усложнившейся государственной системы и чиновничьего аппарата, само появление которой было обусловлено во многом именно расширением экономической функции государства. Характерным примером такого конституционного развития арабских монархических государств являются Иорданское Хашимитское Королевство (Иордания) и Королевство Марокко (Марокко). Государственное устройство, а также и избирательный процесс в Марокко и Иордании имеют ряд схожих черт, в политической жизни обоих государств прослеживаются схожие тенденции (в частности, противостояние легитимных партий исламистской ориентации светской монархической власти), что предоставляет возможность провести компаративистский правовой анализ и на его основе определить особенности избирательной системы этих арабских монархий.

Особое влияние на правовую систему арабских стран, в целом, и избирательное право, в частности, оказывает так называемый «религиозный (исламский) фактор». Основным источником избирательного права рассматриваемых в настоящем исследовании государств Иордании и Марокко – Конституция, провозглашает в качестве официальной религии ислам (ст. 2 Конституции Иордании [3], ст. 3 Конституции Марокко [4]). Конституционное признание ислама в качестве официальной религии закрепляет традиционные элементы мусульманского права в качестве обязательных для соблюдения.

При этом, в Конституции Иордании правовое регулирование организации и проведения выборов не отличается детальной проработанностью принципов избирательного права и содержит ряд существенных ограничений пассивного и активного избирательного права, обеспечивая при этом прерогативы монарха в назначении и проведении выборов.

В Конституции Марокко вопросы избирательного права получают значительно большее освещение. В ее нормах содержатся

принципы демократизма, выборности органов государственной власти «посредством открытого, прозрачного и постоянного голосования» (ст. 2). Кроме того, на конституционном уровне регулируется вопрос об обязательной юридической ответственности за нарушение правил честности, открытости и прозрачности выборов (ст. 11). Правовые основы проведения выборов в высший представительный орган власти определены в положениях конституции, посвященных палате представителей.

Избирательное законодательство Иордании и Марокко представлено рядом нормативных правовых актов. В Иордании избирательный процесс урегулирован Законом о выборах в палату депутатов, а также нормативными правовыми актами регламентирующими деятельность избирательных органов (например, Закон о Независимой избирательной комиссии Иордании). В Марокко законодательная база избирательного права более развита, помимо Органического закон о палате представителей, в нее входят нормы органических законов о партиях и о наблюдении за выборами. Также определенный специфический отпечаток на избирательное право рассматриваемых государств накладывают исламские правовые традиции и доктрины (фикх) маликитского и шафиитского мазхабов. Тем не менее, их значение не следует преувеличивать, поскольку основными источниками избирательного права выступают Конституция и указанные законодательные акты.

В Марокко и Иордании существуют избирательные системы разных типов. В Марокко избирательная система полностью пропорциональная, в Иордании же – смешанная и на пропорциональной основе избирается лишь 18% парламента. Однако выделяется общая черта – в обоих государствах избирательная система двухуровневая и голосование идет как по избирательным округам, так и на уровне единого национального округа в масштабах всего государства. Интересно, что общенациональный список используется в обеих странах в качестве уступки оппозиции, пусть и в большей степени формально-юридической, чем реальной. В Иордании на общенациональной основе соревнуются партии, т.е. находит свое выражение пропорциональный аспект смешанной системы. В Марокко же общенациональный уровень отведен под квоты – женскую квоту и квоту молодежи – что предоставляет преимущество двум наиболее активно проявившим себя в ходе «араб-

ской весны» группам населения [5]. При этом следует обратить внимание, что в масштабах всего парламента процент мест, избираемых на общенациональном уровне не высок: 18% мест Палаты депутатов в Иордании и 23% Палаты представителей в Марокко. В этой связи уместно будет упомянуть, что вместе с введением подобной избирательной системы, обе страны увеличили число мест депутатов в своих выборных палатах для достижения выгодного властью соотношения между теми, кто избирается по избирательным округам, и сравнительно оппозиционным общенациональным уровнем.

Существенным различием в избирательном праве и избирательных системах Иордании и Марокко является система избирательных органов, поскольку в Марокко независимые избирательные органы отсутствуют в принципе – там все функции по организации и проведению выборов (включая регистрацию кандидатов и избирателей, формирование избирательных округов, контроль за соблюдением процедур и законодательных в ходе предвыборной кампании, проведение голосования и подсчет и публикацию результатов) находятся в компетенции Министерства внутренних дел страны. В Иордании же в 2011 г. впервые в истории страны была создана Независимая избирательная комиссия (НИК). Примечательно, что ее создание было основано на внесении соответствующей поправки в конституцию страны, что позволяет с высокой вероятностью говорить о том, что и на следующих парламентских выборах этот орган будет продолжать функционировать.

Практика создания независимых специализированных органов становится все более распространенной в мире, и обеспечение избирательного процесса со стороны независимого избирательного органа считается более демократичным, повышая уровень доверия избирателей [6]. Поэтому создание НИК в Иордании является успешным шагом по модернизации избирательной системы страны. Хотя нельзя не отметить, что независимость НИК законодательно не урегулирована, и на деле весьма ограничена – бюджет НИК контролируется все тем же Министерством внутренних дел, которое одновременно участвует в кадровой политике НИК, а зачастую на отдельных стадиях избирательного процесса (например, регистрация избирателей) задействуются сугубо чиновники из министерства. Таким образом, можно сделать вывод, что в серьезных дальнейших правовых реформах нуж-

даются системы избирательных органов как Иордании, так и Марокко, но в Иордании первые шаги уже были сделаны.

Сравнительно-правовой анализ порядка выдвижения и регистрации кандидатов следует начать с того, что иорданская избирательная система, скорее, направлена на независимых кандидатов, в то время как в центре избирательной системы Марокко стоят политические партии.

Требования к кандидатам в Иордании обширны и прописаны в конституции, в то время как в Марокко в Законе о Палате представителей прописаны лишь требования к политическим партиям, а требования к самим кандидатам, таким образом, урегулированы Законом о политических партиях.

В обоих государствах избирательным законодательством предусмотрено голосование не только за партии, но и за списки независимых представителей в рамках пропорциональной системы. Но если в Иордании процедура выдвижения подобного списка является сравнительно простой – кандидатам лишь необходимо сформировать список из девяти фамилий без каких-либо дополнительных критериев, включая подписи избирателей, то в Марокко для подачи списка независимыми кандидатами существует ряд весьма серьезных условий, среди которых предоставление предвыборной программы, положения об источниках финансирования избирательной кампании, а также 200 подписей избирателей и 500 подписей членов парламента, различных советов или профессиональных палат [7].

Рассмотрение порядка регистрации избирателей показывает, что главным отличием Марокко и Иордании в данном предвыборной процедуре является система избирательных карточек, которая была отменена в Марокко в преддверии последних выборов, но сохраняется в Иордании. Отсюда же вытекает и еще одно различие, которое заключается в наличии в избирательном праве множественной семейной регистрации в Хашимитском королевстве. Подобная практика представляется архаичной, не соответствующей современным тенденциям развития избирательного права, поскольку зачастую система множественной регистрации и избирательных карточек впоследствии приводит к купле-продаже голосов и множественному голосованию одним человеком [6].

Избирательные системы как Иордании, так и Марокко не отличаются высокой степенью соблюдения принципа равенства и справедливости выборов во многом именно

в силу недостатков в процедуре формирования избирательных округов и распределения мандатов, которые не отвечают объективным демографическим характеристикам. Это приводит к тому, что в одних избирательных округах фактический «вес» депутатских мандатов оказывается значительно больше, чем в других. Так, например, в Марокко в одном избирательном округе кандидату достаточно было набрать 3 668 голосов, чтобы получить место в парламенте, а в другом округе уже вплоть до 83 257 голосов [8]. В Иордании в Аммане депутатский мандат обеспечивался 98936 голосами, в то время как в провинции Тафиль всего 25 350 голосами. Еще более значительным является этот разрыв, если мы сравним провинции Ирбид и Маан. В Ирбиде депутатский мандат обеспечивался 11 624 голосами, в то время как в Маане кандидату достаточно было набрать всего 1648, чтобы попасть в парламент [6].

Однако, если в Марокко подобное неравенство обусловлено устаревшим законодательством, поскольку избирательные округа формируются на основе принципов, изложенных в законе 2007 г., то иорданское законодательство намеренно обходит стороной вопрос критериев формирования избирательных округов, открывая пути для беспрепятственного «джерримендеринга». Здесь следует сказать, что «джерримендеринг» в данном случае является практически единственным способом для иорданских властей сохранить лояльность парламента, поскольку большую часть населения страны составляют оппозиционно настроенные палестинские беженцы [9].

Марокканское избирательное законодательство уделяет значительно больше внимания аспектам проведения избирательной кампании, в частности, ее финансированию, в отличие от иорданского законодательства. Закон о партиях 2011 г. вводит в Марокко новые более строгие критерии контроля за финансовой деятельностью политических партий, в частности, за финансированием избирательной кампании. Политические партии и независимые кандидаты имеют возможность использовать различные ресурсы для финансирования собственной предвыборной кампании, включая индивидуальные дотации, максимальный предел которых устанавливался в 300 000 дирхем (приблизительно \$34,000) на одного кандидата в год. Финансирование кандидатов из-за рубежа как прямое, так и не прямое, запрещено [10]. Кроме того, марокканское

правительство выделяет на нужды избирательной кампании 220 миллионов дирхем (\$25.2 миллионов), которые должны быть распределены между политическими партиями на основе двух критериев:

1) в соответствии с процентом голосов, отданных за политическую партию на местном и национальном уровнях;

2) в соответствии с формулой, рассчитываемой исходя из количества мест, полученных партиями на местном и национальном уровнях, с учетом женской квоты [10].

Согласно марокканскому избирательному законодательству, все политические партии, принимающие участие в выборах, должны предоставлять требуемую от них информацию об их денежных ресурсах и финансовых расходах вместе с подтверждающими данную информацию документами в Верховный суд аудиторов в течение 30 дней после дня голосования [10].

Иорданское законодательство также требует от кандидатов заполнения специальных форм, в которых те должны указывать собственные источники дохода. Но никакого механизма проверки достоверности данной информации не предусмотрено [6]. В законодательстве страны не прописаны какие-либо ограничения касательно той суммы, которую кандидаты могут тратить на свою избирательную кампанию, а сами их финансовые ресурсы отслеживаются слабо.

В соответствии с избирательным законодательством голосование как в Иордании, так и в Марокко является тайным. В качестве дополнительной меры обеспечения секретности в обоих государствах существует запрет на пользование видеокамерами и мобильными телефонами на территории избирательных участков [11].

Различны критерии, по которым определяется действительность избирательного бюллетеня. В иорданском законодательстве не предусмотрено четких критериев, согласно которым можно было бы определить действительность поданного избирательного бюллетеня. Что касается национальных списков, то недействительным считается бюллетень, в котором избиратель отдает голос более чем за один из избирательных списков [6]. В то же время при голосовании по избирательным округам за конкретных кандидатов бюллетень, в котором избиратель отдал голос за двух и более кандидатов считается действительным, при этом учитывается лишь один голос (за того кандидата, который находится выше по списку) [6]. В Марокко же любой избирательный бюл-



летень считается недействительным, если в нем отмечены более чем одна партия/список избирателей [12].

Как уже упоминалось, в Иордании, в отличие от Марокко, сохраняется система избирательных карточек, которые избиратели должны предъявить на избирательном участке наряду с удостоверением личности для того, чтобы получить право отдать свой голос. В Марокко избирателю достаточно предъявить лишь удостоверение личности. При регистрации избиратели также получают лишь специальный бланк почтового уведомления. Его предъявление на избирательном участке не обязательно, но чисто технически оно облегчает процесс поиска фамилии избирателя в списках. При входе на избирательный участок избиратель произносит клятву не разглашения собственного голоса, а перед выходом с избирательного участка ему на руке ставится специальная несмываемая печать, чтобы не допустить повторного голосования одним и тем же человеком. В Иордании для этих целей избиратели заранее прикрепляются к определенному избирательному участку и на другом голосовать не могут [6].

Разница в правовой регламентации порядка и процесса подсчета голосов объясняется различием избирательных систем Иордании и Марокко. В Марокко подсчет голосов происходит сложнее, по системе «электорального коэффициента» с наибольшим остатком ввиду двухуровневой пропорциональной системы, которая используется в стране.

В Иордании более прозрачным и модернизированным является процесс объявления результатов голосования. Во-первых, как и процесс подсчета голосов, он входит в компетенцию Независимой избирательной комиссии и объявляет их в общенациональном масштабе путем публикации результатов выборов на официальном сайте НИК. Кроме того, помимо данных мероприятий в ходе выборов 2013 г. НИК организовала специальный информационный центр в Аммане, где наблюдатели могли получать постоянно обновляющуюся информацию, касающуюся избирательной явки и числа отданных голосов [6]. В Марокко информацию о ходе процесса подсчета результатов в режиме реального времени граждане получить не могут.

Особо следует коснуться вопроса о правовом регулировании участия женщин в выборах. Оба рассматриваемых государства взяли курс на расширение участия женщин

в избирательном процессе, в частности, путем законодательного выделения им части мест в парламенте. Однако, несмотря на то, что в плане гендерного равенства как в Марокко, так и в Иордании, наметился ряд положительных сдвигов, вопрос обеспечения женского участия в политической жизни Марокко остается открытым. В Марокко за женщинами зарезервировано 60 мест в парламенте, что составляет лишь 15% от общего числа депутатов, а в Иордании женщинам отведено всего 15 мест, что составляет всего 10% от общего числа. Таким образом, гендерные квоты в обоих государствах представляются недостаточными, поскольку не отражают реального демографического баланса и реальной политической расстановки сил, поскольку как в Марокко, так и в Иордании женщины стремятся активно участвовать в политической жизни, что, в частности, продемонстрировали события «арабской весны».

Сравнительно-правовой анализ избирательного права и избирательных систем Иордании и Марокко показывает, что рассматриваемые государства во многом по-разному подходят к правовому регулированию порядка проведения выборов в высший представительный орган власти. Избирательное право Иордании отличается значительно большим консерватизмом, что особенно наглядно проявляется в правовом регулировании порядка определения избирательных округов, регистрации избирателей (институт семейной регистрации) и проведения избирательной кампании.

Избирательное право Марокко отличается более развитой законодательной базой, включающей помимо непосредственно законодательного акта о выборах в высший представительный орган государственной власти, ряд других законодательных актов. Нормативно-правовое регулирование избирательного процесса в Марокко демонстрирует более детальную правовую проработку регулирования выдвижения и регистрация кандидатов формирования избирательных округов проведения избирательной кампании и подведения ее итогов. Тем не менее, следует отметить, что избирательная система Иордании, за счет учреждения НИК обеспечивает большую самостоятельность органов ответственных за организацию и проведение выборов, возросшую объективность подведения итогов выборов.

Таким образом, правовые системы современных мусульманских государств сло-

жились под решающим воздействием европейской правовой традиции. Однако, даже несмотря даже на практику заимствования конституционно-правовых институтов по западной модели, система органов власти Иордании и Марокко в итоге приобрела свой собственный уникальный характер, не имеющий аналогов в других регионах мира, что связано с сочетанием законодательных

норм западного образца с элементами исламской правовой традиции.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

В данном случае имеется в виду государство лишь в его современном представлении. Первые государственные образования там появились еще во 2-3 тысячелетии до н.э.

#### Литература:

1. Конституционное право зарубежных стран. / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М, 2002.
2. Каминский С.А. Институт монархии в странах арабского Востока. М., 1981.
3. Конституция Иордании 1952 г. (с учетом поправок 2011 г.) // <http://worldconstitutions.ru/?p=732>
4. Конституция Марокко 2011 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=481>
5. Об изменениях в военно-политической обстановке на Ближнем Востоке и в Северной Африке (14-20 февраля 2011 г.) // ИБВ. <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/21-02-11a.htm>
6. The Carter Center Releases Study Mission Report on Jordan's 2013 Parliamentary Elections // <http://www.cartercenter.org>.
7. Moroccan Organic Law on the House of Representatives // <http://www.elections2011.gov.ma>.
8. IFES Arab Election Law Compendium // IFES. 2012. // <http://www.ifes.org>.
9. Zahran M. Jordan Is Palestinian // Middle East Quarterly. Winter 2012 // <http://www.meforum.org/3121/jordan-is-palestinian>
10. Moroccan Organic Law on Political Parties of 2011 // <http://www.elections2011.gov.ma>.
11. Human Rights Watch. World Report. Jordan. 2013 // <http://www.hrw.org>.
12. Final Report on the Moroccan Legislative Elections // NDI. 2011 // <http://www.ndi.org>.

## ELECTORAL LAW OF THE ARAB MONARCHIES EVIDENCED BY JORDAN AND MOROCCO

The electoral systems of Jordan and Morocco have a number of similarities. Both countries are dual monarchies, and all power, including the right to determine the electoral system, is in the hands of the monarch. Both countries have adopted, due to the revolutionary events in the Arab world, amendments to the Constitution in order to make the electoral process more transparent, to allow more political parties to take part in the political process. At the same time, the reforms of the electoral system in Jordan were superficial while in Morocco significant reforms were implemented and they became an important step towards the democratization of the political system of the country.

This article provides a brief analysis of the electoral law of the two countries, taking into account their national and religious backgrounds. Further constitutional and legal reforms in the field of electoral law and the electoral system in Jordan and Morocco are impossible to analyze without taking into account national, religious and demographic (Jordan) features of these countries, including the specific legal traditions related to Islamic legal school.

Leonid Arak,  
Department of Constitutional Law,  
MGIMO-University under the MFA of Russia.

#### Ключевые слова:

избирательная система, избирательное право, Иордания, Марокко, дуалистическая монархия.

#### Keywords:

electoral system, electoral law, Jordan, Morocco, dual monarchy.

**References:**

1. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran [Constitutional law of foreign countries] / Ed. by M.V. Baglaia, Iu.I. Leibo, L.M. Entin. Moscow, 2002.
2. Kaminskii S.A. Institut monarkhii v stranakh arabskogo Vostoka [Institute of the monarchy in the Arab East]. Moscow, 1981.
3. Konstitutsiia Iordanii [The Constitution of Jordan] // <http://worldconstitutions.ru/?p=732>
4. Konstitutsiia Marokko [The Constitution of Morocco] // <http://worldconstitutions.ru/?p=481>
5. Ob izmeneniakh v voenno-politicheskoi obstanovke na Blizhnem Vostoke i v Severnoi Afrike (14-20 fevralia 2011 goda) [Changes in the military-political situation in the Middle East and North Africa (14-20 February 2011)] // IPM // <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/21-02-11a.htm>
6. The Carter Center Releases Study Mission Report on Jordan's 2013 Parliamentary Elections // <http://www.cartercenter.org>.
7. Moroccan Organic Law on the House of Representatives // [http://www.elections2011.gov.ma/fichiers/loi\\_11.27.pdf](http://www.elections2011.gov.ma/fichiers/loi_11.27.pdf)
8. IFES Arab Election Law Compendium // IFES. 2012 // <http://www.ifes.org>.
9. Zahran M. Jordan Is Palestinian // Middle East Quarterly. Winter 2012 // <http://www.meforum.org/3121/jordan-is-palestinian>
10. Moroccan Organic Law on Political Parties of 2011 // <http://www.elections2011.gov.ma>.
11. Human Rights Watch. World Report. Jordan. 2013 // <http://www.hrw.org>.
12. Final Report on the Moroccan Legislative Elections // NDI. 2011 // <http://www.ndi.org>.