

## ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА КАНАДЫ. ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРНОГО ПРОЦЕССА

Елена Кремянская\*

*В статье автор подробно рассматривает порядок организации выборного процесса в Канаде, кроме того дается характеристика избирательной системы Канады.*

*Интересные факты.*

- Для обеспечения независимости выборов Уполномоченный по выборам (Chief Electoral Officer of Canada) и его Ассистент (Assistant Chief Electoral Officer) не могут голосовать на федеральных выборах;
- самый крупный избирательный округ Нунавут (Nunavut) имеет площадь 2093190 квадратных километров, а самый маленький избирательный округ Папино (Papineau) имеет площадь 9 квадратных километров;
- финансировать политические партии и выборы запрещено иностранным гражданам и иностранным организациям<sup>1</sup>.

Канада - федеративное демократическое государство. Образовано в 1867 году в соответствии с принятым британским парламентом Актом о Британской Северной Америке, который является в настоящее время одним из основных законов страны<sup>2</sup>. В 1982 г., канадским парламентом был принят новый Конституционный Акт. Он консолидировал Акт 1867 г. и все дополнения к нему, добавив формулу изменения Конституции, а также Хартию Прав и Свобод. Составной частью Конституции являются, кроме того, некоторые неписанные обычаи, регулирующие, например, формирование Правительства страны. Акт о Британской Северной Америке закрепил федеративное устройство страны и парламентарную

монархическую форму правления, которые были подтверждены Актом 1982 года. Формальным главой государства является монарх Великобритании.

Корни канадской избирательной системы можно обнаружить еще в средневековой Англии, когда в 1215 году была принята Великая Хартия Вольностей (Magna Carta), документ, заложивший, основы, в том числе и избирательной системы стран англо-саксонской правовой системы<sup>3</sup>.

Избирательный процесс в Канаде прошел несколько этапов развития. За редким исключением голосовать в Канаде могли только представители мужской части населения, причем и это право было ограничено цензом собственности. В 1919 году женщины в

---

\* Кремянская Елена Александровна  
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

Канаде получили официальное право голосовать на федеральных выборах, и только к 1940 году это право включило в себя право голосования и на выборах, проводимых в провинциях. Существовало ограничение избирательного права по расовому критерию и аборигенные жители не могли участвовать в выборах. Однако в 1960 году дискриминирующее положение было отменено и все дееспособные граждане были наделены равным избирательным правом.

Первая официальная перепись избирателей на федеральном уровне осуществлена в 1917 году, однако в результате переписи так и не появился официальный список избирателей. В течение последующих 20 лет предпринималось еще несколько попыток создать федеральный список избирателей, однако безуспешно. Только в 1992 году появился первый электронный федеральный список избирателей, а в 1996 году законодательно закреплен Национальный Регистр Избирателей, который в настоящее время служит основой списка избирателей для каждой избирательной компании.

Канадское законодательство с 1948 года требует, чтобы кандидат на выборах обладал как пассивным, так и активным избирательным правом. В соответствии с положениями Акта о Выборах, принятого в 2000 году, в настоящее время каждый избиратель, чей возраст составляет более чем 18 лет, имеет право принимать участие в выборах.

Представляется интересной эволюция подхода к досрочному голосованию. В период с 1920 по 1993 год только определенные категории избирателей имели право голосовать заранее. В настоящее время любой избиратель может принимать участие в досрочном голосовании. Открепительные талоны впервые появились в 1920 году для использования кандидатами и их представителями, поскольку зачастую работа мешала кандидатам и их представителям принимать участие в голосовании по месту жительства. С 2000 года избиратель, который по состоянию здоровья не может голосовать на избирательном участке имеет право произвести свой выбор дома, в присутствии служащего избирательной комиссии и свидетеля<sup>4</sup>.

В настоящее время основными нормативными актами, регулирующими

избирательный процесс в Канаде можно назвать Акт о Выборах 2000 года, Акт о расходах на выборах 1974 года, Акт о подоходном налоге.

В Канаде существует двухуровневая система избирательных органов – один уровень это федерация, другой – провинций.

На уровне федеральных органов власти выделяют главное официальное должностное лицо, занимающееся выборами – Уполномоченного по выборам. Основным и главным его полномочием является обеспечение соблюдения избирательного законодательства. Уполномоченный по выборам возглавляет специально созданный орган – Выборное ведомство, которое занимается организацией выборного процесса в Канаде. К полномочиям Выборного ведомства относятся также вопросы, связанные с исполнением законодательства о политических партиях, контроль расходования денежных средств при проведении избирательных компаний, координация деятельности местных избирательных органов. Уполномоченный по выборам несет ответственность за назначение и прекращение полномочий Уполномоченными по выборам в избирательном округе. При этом он устанавливает критерии, применимые к кандидатам на эти должности.

Уполномоченные по выборам в избирательном округе назначаются на срок десять лет и после консультаций, осуществляемых Уполномоченным по выборам с лидерами всех ведущих политических партий, срок полномочий Уполномоченного по выборам в избирательном округе может быть продлен.

Представительство в Палате общин (палата Канадского парламента) базируется на географическом разделении по избирательным округам. Число избирательных округов установлено по формуле, зафиксированной еще в Конституционном Акте 1867 года, а именно: один депутат Палаты общин избирается по каждому избирательному округу<sup>5</sup>.

С 1964 года специально созданные независимые комиссии занимаются контролем над определением избирательных округов в зависимости от изменения численности населения и других факторов. В десяти провинциях каждые десять лет происходит обновление

состава округов. Процесс пересмотра избирательных границ обычно называется «перераспределение». Такое перераспределение происходит с учетом положений Акта о перераспределении границ. В соответствии с решением от 2003 года в Канаде насчитывается 308 избирательных округов.

В Канаде выборы проходят по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. В каждом избирательном округе, кандидат, набравший большинство голосов, получает место в Палате общин и представляет в ней свой избирательный округ, при этом нет необходимости набирать более пятидесяти процентов голосов в этом избирательном округе. В выборах может участвовать любое число кандидатов, однако кандидат может участвовать только в выборах в одном избирательном округе – или самостоятельно, или в составе определенной политической партии<sup>6</sup>.

Право быть выдвинутым в кандидаты на общенациональных выборах гарантируется Конституционным Актом 1982 года.

Гражданин Канады, достигший возраста 18 лет на день выборов, имеет право выдвинуть свою кандидатуру за исключением случаев, прямо перечисленных в законах. Кандидат может баллотироваться только в одном избирательном округе, однако, совсем не обязательно, чтобы он был зарегистрирован как избиратель этого округа или жил в этом округе. Интересно, что до 1970 года минимальный возраст для участия в голосовании составлял 21 год. Снижение возрастного ценза сопровождалось большими сомнениями, высказываемыми общественностью – насколько политически подкованы и самостоятельно мыслят люди в восемнадцатилетнем возрасте. Однако, несмотря на сомнения, возрастной порог был снижен.

Кандидаты, которые участвуют в выборах, являясь членами зарегистрированной партии, обычно включают название своей партии в информацию, расположенную в избирательном бюллетене, тогда как независимые кандидаты указывают на это непосредственно. По сложившейся практике, около пяти процентов кандидатов являются независимыми кандидатами.

Началом избирательной кампании в Канаде является официальная просьба Премьер-министра, обращенная к Генерал-Губернатору распустить Парламент и назначить новые выборы (выпустить приказ о выборах). Эта просьба знаменует период избирательной кампании, которая завершается подсчетом голосов по результатам голосования. Максимальный период федеральной избирательной кампании не установлен законом, однако кампания не может длиться менее чем 36 календарных дней. Период избирательной кампании в провинции устанавливается законодательством каждой провинции.

Организацией выборного процесса занимается избирательная комиссия, которую возглавляет Уполномоченный по выборам. Уполномоченный по выборам направляет приказ о проведении выборов. Такой приказ содержит три даты: окончательный срок заполнения всех документов кандидатами, дату выборов и дату возврата Приказа Уполномоченному по выборам, причем этот Приказ должен содержать имена победивших кандидатов.

Следующим этапом является регистрация кандидатов, когда кандидаты, отобранные партиями или решившие баллотироваться самостоятельно, заполняют необходимые документы. По общему правилу такие документы содержат контактную информацию кандидата, фотографию в некоторых случаях, а если кандидат представляет партию, то и письмо-направление от этой партии.

Под этим документом необходимо получить подпись, по крайней мере, ста дееспособных избирателей округа, в котором будущий кандидат собирается баллотироваться (в удаленных и больших по площади округах достаточно пятидесяти подписей).

Кандидаты должны внести залог в размере одной тысячи долларов (здесь и далее – канадские доллары) в качестве гарантии того, что они будут соблюдать все условия и выполнять все обязанности, связанные с их выдвижением кандидатами в депутаты. Кандидат получает возмещение в размере половины этой суммы при своевременном предоставлении отчета о расходах на проведение избирательной кампании и балансового отчета, если он набрал не

менее пятнадцати процентов голосов на выборах.

После регистрации для участия в выборах кандидат должен назначить своего официального представителя и аудитора. Официальный представитель может быть назначен еще до того, как будет объявлено о проведении выборов, то есть, как только потенциальный кандидат начинает нести расходы, связанные с приобретением товаров и услуг, которые ему понадобятся на период выборов.

Как и в других государствах законодательно закреплены требования к кандидатам на выборную должность.

Кандидат на выборную должность должен быть не младше 18 лет, иметь гражданство Канады и иметь определенное место жительства на территории страны, хотя это требование не является столь строгим в настоящее время. В то же время можно заметить и определенные ограничения, установленные законом в отношении потенциальных кандидатов.

Лицо, признанное виновным в нарушении избирательных законов или нелегальной деятельности в области выборов отстраняется от участия в выборах на срок пять лет. Лица, участвовавшие в предыдущей избирательной кампании, однако не отчитавшиеся о расходовании денежных средств и не заполнившие отчеты - не могут участвовать в следующих выборах. Некоторые официальные лица (шерифы, клерки, атторнеи) также не могут принимать участие в выборах, поскольку являются членами местных законодательных органов или местных советов.

Особенностями выборной системы Канады является максимальная прозрачность и четкий порядок проведения выборов. Кандидаты, политические партии, любые лица, участвующие в выборах, подвергаются строгому контролю специальными органами. Они должны полностью соответствовать всем требованиям в отношении порядка регистрации, объемов и источников финансирования, порядка проведения избирательной кампании. При этом, вся информация о деятельности партии или кандидата обязательно становится публично известной для избирателей.

Законодательно устанавливаются определенные лимиты финанси-

рования, что позволяет сделать участие в выборах более доступным для небогатых слоев населения<sup>7</sup>.

В Канаде можно отметить несколько вариантов финансирования на выборах.

Прежде всего, это прямое государственное финансирование, когда в соответствии с Законом о выборах в Канаде, кандидат, набравший в избирательном округе не менее пятнадцати процентов голосов, имеет право на частичную компенсацию своих расходов из федерального консолидированного фонда доходов. Максимальный размер этой компенсации составляет менее пятидесяти процентов той суммы, которую ему разрешается израсходовать во время избирательной кампании (при условии того, что партия набрала не менее двух процентов голосов на предыдущих выборах), а пятьдесят процентов она фактически тратит, чтобы получить место в Палате общин.

Таким же образом, зарегистрированная политическая партия, которая тратит десять процентов лимита, выделенного на расходы в ходе избирательной кампании, получает право на государственную компенсацию в размере двадцати двух с половиной процентов от расходов, затраченных на избирательную кампанию.

Следующим видом финансирования являются пожертвования от частных лиц, граждан Канады, которые установлены с определенными ограничениями. Так, физическое лицо не может пожертвовать более одной тысячи долларов одной зарегистрированной партии в течение одного года. Также частное лицо не может пожертвовать более одной тысячи долларов независимому кандидату в рамках предвыборной кампании. Необходимо отметить, что пожертвование включает в себя не только денежные средства, но также товары и услуги.

Для увеличения лимита расходов по проведению кампании в целом в малонаселенных округах северных районов, а также в провинции Юкон и Северо-западных территориях существуют специальные положения.

Финансирование выборов может осуществляться и политическими партиями. Канадская система финансирования избирательной кампании учи-



тывает центральную роль, которую играют партии в политической системе Канады, позволяя им осуществлять расходы за собственный счет, кроме расходов кандидата в отдельных округах. На практике это означает то, что канадские национальные политические партии могут вести скоординированную рекламную кампанию в прессе и через электронные средства массовой информации. Акт о выборах определяет, что только партии имеют право тратить средства в объемах, определяемых путем умножения индекса, отражающего рост минимального прожиточного минимума, на число избирателей внесенных в предварительный список в каждом избирательном округе, в котором баллотируется данный член партии.

В соответствии с Актом о выборах, радиовещательные станции должны предоставлять каждой зарегистрированной партии не менее двух минут бесплатного времени в сроки с 29 дня до дня голосования. Объем предоставляемого бесплатного времени должен быть не меньше, чем общее время, предоставленное во время предыдущей всеобщей избирательной кампании. Таким образом, если число политических партий, имеющих право участвовать в выборах, уменьшилось в период между всеобщими выборами, то оставшиеся политические партии имеют право разделить высвободившееся время между собой, увеличив, таким образом, свое время.

До недавнего времени не применялись ограничения на политические взносы, вносимые иностранными частными лицами, корпорациями или организациями. Однако реформой 2006-2007 года четко было ограничено участие иностранцев в политической жизни, в связи с чем, в настоящее время только граждане и постоянные резиденты Канады могут финансировать политические партии.

Участие в выборах требует серьезной финансовой отчетности.

В Законе о выборах содержатся специальные, довольно сложные требования, предъявляемые к доверенным лицам и аудиторам национальных партий, ассоциациям и кандидатам.

Канадская система финансирования избирательной кампании требует, чтобы главное доверенное лицо заре-

гистрированной партии предоставило председателю центральной избирательной комиссии отчет о расходах и отчет аудитора в течение шести месяцев после выборов.

В течение четырех месяцев после выборов все официальные уполномоченные, назначенные кандидатами, должны направить «отчеты, касающиеся расходов на выборах», и отчеты аудиторов с указанием всех расходов и всех полученных субсидий.

Установлена серьезная ответственность за нарушения законодательства Канады о финансировании выборов. Большинство из нарушений влекут за собой наказание в виде тюремного заключения сроком на пять лет и штрафом в пять тысяч долларов, привлечение к ответственности по обвинительному акту и с максимальным приговором к одному году тюремного заключения и штрафу в размере одной тысячи долларов при упрощенном производстве. Менее серьезные нарушения наказываются административными штрафами в различных размерах<sup>8</sup>.

Уполномоченный по выборам наделен полномочиями принимать решение по вопросу о привлечении к ответственности за нарушения, установленные Актом о выборах. Надо сказать, что серьезных политических скандалов, связанных с нарушением законов о финансировании избирательной кампании пока не было.

Устанавливается срок исковой давности по нарушениям выборного законодательства – пять лет.

Важнейшим этапом избирательного процесса является предвыборная агитация. Любая предвыборная агитация разрешена и возможна только на территории Канады, запрещается размещение материалов в средствах массовой информации иных государств. Запрещена агитация в день предшествующий дню голосования и в сам день голосования.

Все кандидаты должны иметь одинаковую возможность доступа к основным средствам массовой информации. Каждое СМИ обязано предоставить шесть с половиной часов в день в период с двадцать девятого дня до голосования до второго дня до голосования кандидатам и их представителями для платного размещения агитационных материалов. Необходимо заметить, что

стоимость платного размещения агитационных материалов не должна отличаться от обычной стоимости размещения рекламных материалов в данном средстве массовой информации<sup>9</sup>.

Для поддержания порядка при проведении предвыборной агитации назначается специальное должностное лицо – Арбитр по предвыборной агитации, уполномоченный следить за справедливым распределением времени агитации между всеми сторонами. Кроме того, каждый кандидат и каждая партия имеют право на получение бесплатного времени для проведения агитации.

Следующим этапом является голосование на выборах.

Граждане Канады, которые участвуют в голосовании за рубежом, для реализации своего права должны явиться в определенные государством места для голосования. Обычно это территории посольств или консульств Канады. Военнослужащие самостоятельно заполняют бюллетени для голосования после начала выборов, причем обязанностью военнослужащего является обеспечение доставки бюллетеня в Оттаву до конца голосования. В силу решения Верховного суда Канады, вынесенного в 2002 году, все осужденные также в полной мере обладают избирательным правом, соответственно бюллетени для голосования такая категория лиц получает в своем исправительном учреждении. Граждане, не имеющие определенного места жительства, при предъявлении какого-либо удостоверения личности также могут принимать участие в голосовании. Право граждан Великобритании на участие в выборах в канадские представительные органы власти ограничено, начиная с 1970 года. До этого момента граждане Великобритании участвовали в выборах наравне с гражданами Канады.

Интересно отметить, что днем голосования является понедельник.

Обязательный вотум не установлен, однако традиционно канадцы проявляли довольно высокую активность в выборном процессе, хотя и в настоящее время эта активность снижается (с 75 процентов на выборах в 90 годах 20 века до 60-65 процентов на федеральных выборах в наше время). Ряд организаций и государственных органов обсуждают

меры по повышению числа граждан, участвующих в выборах. Среди таких мер – введение пропорциональной избирательной системы, введение ответственности для граждан, не участвующих в выборах; снижение порога возрастного ценза, перенос голосования на воскресенье и другие меры. Как представляется, более эффективным явился бы перенос дня голосования на воскресенье (как это применяется во многих европейских государствах), однако по результатам опросов населения жители Канады не желают тратить свой выходной день на участие в голосовании, а значит, такие изменения в закон тоже вряд ли возможны.

Вопрос об обязательном вотуме обсуждается в Канаде довольно широко, в 2004 году один из сенаторов даже инициировал поправки в действующий сейчас Акт о Выборах 2000 года. Поправки заключались во включении в закон меры ответственности в виде денежного штрафа, за отсутствие избирателя на избирательном участке в день выборов без уважительной причины. Однако такая поправка не была принята с мотивировкой о недемократичности предлагаемых изменений<sup>10</sup>.

Голосование осуществляется с помощью бюллетеня, заполняемого тайно и свободно. В Канаде установлена система – «один избиратель – один голос» и избиратель может голосовать только за одного кандидата.

Голосование тайное. Нарушение этого принципа наказывается.

Процедура подсчета голосов подробно регламентируется Актом о выборах.

Указанная процедура начинается в момент завершения голосования, установленного законом. В присутствии представителей кандидатов, партий, а также служащих избирательной комиссии заместитель Уполномоченного по выборам в избирательном округе проверяет соответствие выданных бюллетеней и бюллетеней полученных для голосования. Затем производится открытый подсчет голосов в присутствии уполномоченных сторон. Некоторые бюллетени могут быть признаны недействительными. Это бюллетени, которые не имеют отметок о выборе или, наоборот, в них отмечены несколько кандидатов, бюллетени, которые содер-

жат фамилию избирателя, также признаются недействительными.

В процессе подсчета голосов могут возникать вопросы и претензии у представителей кандидатов. Все такие претензии должны быть зафиксированы соответствующим письменным образом. По результатам подсчета голосов составляется ведомость, являющаяся официальным документом, подтверждающим результаты голосования по конкретному избирательному участку. Если в результате определяется, что два кандидата набрали одинаковое количество голосов, то необходимо обратиться к районному судье для осуществления процедуры судебного пересчета голосов. Кроме того, если у представителей кандидатов, а также иных третьих лиц имеются сомнения в правильности подсчета голосов, то в течение четырех дней с момента объявления результатов, они могут обратиться также к районному судье и запросить процедуру судебного пересчета голосов.

В срок не более шести календарных дней с момента окончания официального подсчета голосов или по окончании судебного пересчета голосов результаты выборов должны быть объявлены официально, что подтверждается возвратом Приказа о выборах, содержащего результаты голосования Уполномоченному по выборам для дальнейшего опубликования результатов.

После опубликования результаты выборов становятся официальными.

Избирательная система Канады - это комплексный институт конституционного права. Основной закон о выборах - Акт о выборах 2000 года довольно подробно регулирует каждый этап избирательного процесса. Избирательный процесс в Канаде достаточно четко законодательно урегулирован, созданы специальные органы и институты, которые позволяют держать процесс в рамках установленного законом, а также проводят исследования, позволяющие намечать пути дальнейшего развития избирательной системы. Одним из таких институтов является Выборное ведомство Канады<sup>11</sup>.

Нельзя не заметить, что избирательная система Канады довольно гибкая и даже за последние десять лет уже существенно изменилась, однако в то же время и содержит в себе следы средневековых документов и исторических прецедентов. В настоящее время довольно широко обсуждается возможность введения смешанной избирательной системы, содержащей элементы пропорциональной избирательной системы, кроме того государственным органам поручено изучить всю электоральную систему и подготовить предложения по ее реформированию. Все это указывает на постоянную гибкость избирательной системы, а также на то, что в ближайшие годы возможно будет отметить еще новые положительные изменения одного из важнейших государственных механизмов в демократическом государстве.

## ELECTION SYSTEM OF CANADA: ORGANIZATION OF THE ELECTORAL PROCESS

The author analyses in detail the organization of the electoral process in Canada and describes the election system of Canada.

E. Kremyanskaya,  
Candidate of Sciences (Law), Associate  
Professor, Department of Constitutional Law,  
MGIMO(University) under the Ministry for  
Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

Канада, избирательное право, избирательный процесс, выборы, права человека.

### Keywords:

Canada, election law, elections, electoral process, human rights.

**Литература:**

- <sup>1</sup> Статистика представлена на сайте <http://www.elections.ca>
- <sup>2</sup> Раймон Леже. Великие правовые системы современности. М., 2010. С. 119.
- <sup>3</sup> Там же. С. 120.
- <sup>4</sup> По материалам Интернет сайта [www.elections.ca](http://www.elections.ca)
- <sup>5</sup> British North America Act, 1867 (Акт о Британской Северной Америке 1867) // <http://www.justice.gc.ca>
- <sup>6</sup> Подробнее см: James R. Robertson, Sebastian Spano. The Canadian Electoral System // Ottawa, Canada, 2008. P. 8.
- <sup>7</sup> Законотворчество в Канаде / Отв. ред. Кабышев С.В. М., 2006.
- <sup>8</sup> Касаткина Н.М. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2009. № 5.
- <sup>9</sup> Canada Elections Act 2000 // <http://laws.justice.gc.ca>
- <sup>10</sup> Canada's Electoral Process: Frequently Asked Questions, 2006 Library of Parliament. Canada. P. 5.
- <sup>11</sup> Выборное Ведомство Канады имеет свой Интернет сайт <http://elections.ca/> на котором всегда можно найти актуальную информацию, связанную с результатами выборов, как на федеральном уровне, так и на уровне провинций, а также там размещены материалы, иллюстрирующие механизм функционирования избирательной системы и порядок проведения выборов.