

## ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОЦЕСС ДЕМОКРАТИЗАЦИИ В ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИХ ФЕДЕРАЦИЯХ

Елена Клочко\*

*В статье анализируются вопросы взаимоотношений электоральной власти и государственного режима в латиноамериканских федерациях (Аргентине, Бразилии, Венесуэле и Мексике). Показано возрастание роли и значения избирательных органов в процессе демократизации.*

Процесс демократизации федеративной системы в Латинской Америке в последнее время наглядно проявляется в способах формирования органов государственной власти и в новом избирательном законодательстве. В ряде стран была образована и декларирована в конституциях особая ветвь государственной власти – электоральная. Из латиноамериканских федеративных государств это коснулось, прежде всего, Венесуэлы, конституция 1999 года которой провозгласила независимость и самостоятельность особой электоральной власти, значительно демократизировав избирательную систему и избирательные технологии [8, 52-54]. Многие нормы нового демократического законодательства были также включены в политическую практику и других федеративных государств (Бразилии, Аргентины и Мексики).

Электоральная власть, даже не будучи выделена в некоторых странах в отдельную отрасль власти, тем не менее, стала строиться на принципах структурной независимости, функциональной и бюджетной автономии, департизации избирательных органов, беспристрастности гражданского участия, децентрализации электоральной администрации, прозрачности и быстроты

акта голосования, подсчета голосов и установления окончательных результатов выборов.

Помимо норм конституций вопросы функционирования электоральной власти регулируются специальным органическим законодательством: в Венесуэле, например, это Органический закон об электоральной власти 2009 года, который прямо определяет электоральную власть как отдельную и самостоятельную ветвь государственной власти [2]. Это прямо демонстрирует то значение, которое придается институтам избирательного права как неотъемлемому институту демократического государственного режима. В органическом законодательстве прямо закрепляется требование к органам электоральной власти осуществлять свою деятельность в тесной координации с процессом проведения выборов и референдумов, что предусматривает необходимость и обязанность электоральной власти выступать в качестве основного инструмента организации избирательного процесса и обязанность препятствовать попыткам применения административного давления и вмешательства в проведение выборов со стороны других государственных органов. Законодательство обязывает электоральную власть

\* Клочко Елена Андреевна, аспирантка кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

выступать в качестве гаранта источника формирования публичных властей и различных государственных органов посредством проведения всеобщих и свободных выборов и при этом основывать все свои действия на защите и обеспечении права граждан на участие в выборах в качестве избирателей и кандидатов на выборные должности.

Законом устанавливается требование к электоральной власти при осуществлении различных этапов избирательного права гарантировать равенство граждан, участвующих в выборах в качестве избирателей и равенство кандидатов на выборные должности, а также обеспечение со стороны электоральных органов достоверности, непредвзятости, терпимости и результативности, а в процессе голосования – личного участия граждан и справедливого представительства политических партий и групп избирателей в соответствии с результатами голосования. С целью гарантирования финансово-экономической независимости закон устанавливает право электоральной власти распоряжаться самостоятельно ежегодным бюджетом, который призван оградить органы электоральной власти от финансово-экономической зависимости от других ветвей государственной власти. Ни правительство, никакие другие государственные органы по собственной инициативе не могут изменить проект бюджета, представленный электоральной властью в законодательный орган страны для включения в закон об общем ежегодном государственном бюджете. Только законодательный орган может при обсуждении проекта закона о государственном бюджете изменить ассигнования на нужды электоральной власти и только при наличии достаточных для этого оснований.

Концепция электоральной власти в федеративных латиноамериканских государствах ассоциируется с идеей власти избирательного корпуса, осуществляемой через голосование и делегирование своих представителей в высшие органы государственной власти и органы местного самоуправления. И в этом качестве электоральная власть выступает в качестве гарантии принципа суверенитета народа, осуществляемого через голосование. Электоральная власть рассматривается в качестве цен-

тра скрещивания интересов различных сфер общества, которые существуют на демократической основе, и в этом качестве эта власть должна выступать в качестве независимого арбитра, действия которого являются открытыми и транспарентными, гарантирующего защиту волеизъявления избирателей, как прямое выражение принципа суверенитета народа и легитимности формируемых им властей.

Проведенные в 80-х и 90-х годах XX века реформы конституционного и избирательного законодательства в федеративных государствах Латинской Америки были направлены, в первую очередь, на департизацию избирательных органов, контроль за финансированием политических партий, совершенствование регистрации избирателей и автоматизация голосования [10, 267-280].

Важнейшим элементом демократизации избирательного законодательства в Венесуэле, например, является принцип досрочного отзыва депутата Национальной ассамблеи, если он не оправдал доверия избирателей. Процедура отзыва реализуется путём проведения референдума по досрочному отзыву депутата, предусмотренному конституцией и соответствующим законодательством. Предусмотрено, что депутат Национальной ассамблеи, мандат которого отозван, в течение очередного депутатского срока не может выставлять свою кандидатуру на любые выборные должности. Демократизация электорального законодательства предусматривала и упорядочение административных и уголовных санкций за нарушение норм действующих законов и практики проведения избирательных кампаний.

Избирательные системы федеративных латиноамериканских государств создают основы и для функционирования сильной президентской власти в этих государствах. И хотя конституции этих стран закрепляют принцип разделения властей в его наиболее жесткой форме, когда запрещено объединять две или три ветви власти в функциональных рамках одного органа или одного должностного лица, тем не менее это обстоятельство не избавляет концентрацию значительных властных полномочий в руках главы государства – президента [9, 134].

Важнейшим моментом в дальнейшем закреплении общедемократических норм электорального законодательства является более четкое регулирование участия политических партий в избирательном процессе. И в этом смысле электоральное законодательство довольно подробно регулирует процедуру образования, регистрации, финансирования и общего функционирования политических партий, причём для достижения своих целей политические партии должны строго корреспондировать свою деятельность и особенно в период проведения избирательных кампаний с установлениями электорального законодательства. При этом высший контроль за осуществлением на практике таких установлений возложен на общедоинтервенционные и субъектные органы, ответственные за проведение избирательных кампаний и специальные суды по избирательным делам [5].

Законодательством латиноамериканских федеративных государств закрепляется принцип несовместимости выборных мандатов с иными должностями в государственном аппарате. Данный принцип носит фактически абсолютный характер и предусматривает, в случае занятия потенциальным кандидатом каких-либо государственных должностей, обязательный выход в отставку за установленный законом период времени до дня голосования. Что касается законодательного запрета выдвигать на выборные государственные должности военнослужащих, находящихся на действительной военной службе, служителей церкви или каких-либо религиозных культов, то здесь применяется правило «Армия вне политики» и «Служение Богу несовместимо с мирской суетой». Такие теоретические воззрения не рассматривают эти ограничения как отрицание общепризнанных демократических норм электорального законодательства [6].

Большое значение для совершенствования деятельности политических партий на выборах имеет довольно четкая система финансирования этой деятельности, которая осуществляется в форме государственного финансирования как преобладающее над всеми другими формами финансирования, далее – финансирование со стороны

членов данной политической партии, финансирование со стороны сторонников партии, самофинансирование и финансирование со стороны зарегистрированных юридических лиц. Законом запрещено финансирование политических партий со стороны органов законодательной, исполнительной и судебной власти как общедоинтервенционной, так и субъектов федерации, а также Федерального округа. Запрещено финансирование политических партий со стороны иностранных политических партий и других общественных организаций, а также физических, юридических и духовных лиц, международных организаций, объединений религиозного характера и различных сект, лиц, живущих или работающих за границей. Пожертвования в форме денежных сумм, предоставляемые политическим партиям со стороны сторонников партии, освобождаются от налогов и не могут превышать 25% общего объема финансирования.

Обычно при руководящем электоральном органе страны формируется специальная комиссия по финансовой проверке средств партий и политических организаций, причём по требованию этой комиссии политические партии обязаны предоставить подробный отчет о финансовых доходах и расходах партии как на повседневную деятельность, так и на проведение очередных избирательных кампаний. Такие отчеты должны быть представлены за любой требуемый период. В каждом таком представленном политической партией отчете должны быть обязательно указаны источники полученных финансовых средств и общее планирование их расходов. Такие отчеты предоставляются в Комиссию по финансовому контролю. После тщательного изучения полученных отчетов Комиссия направляет свое заключение в руководящий орган электоральной власти. В заключении, представленном Комиссией по финансовому контролю, должна быть дана общая оценка данного отчета, указаны ошибки и обнаруженные в нем неточности, а также замечания и исправления, которые политическая партия внесла уже после представления указанного отчета.

В руководящий электоральный орган комиссия вносит также проект ре-

золюции с предложениями, в случае необходимости, применения соответствующих санкций, а политические партии и объединения могут оспорить утвержденные резолюции и принятые в отношении этих партий и объединений решения. Оспаривание может быть осуществлено на специальном заседании Высшего Избирательного Суда, решения которого являются окончательными, и они обязательно публикуются в официальной газете руководящего электорального органа страны. Наблюдатели от политических партий на выборах могут поставить вопрос в Высший электоральный орган страны о выявленных в ходе голосования нарушениях. Равным образом этот орган информируется о нарушениях, которые в ходе голосования были совершены федеральными властями, властями штатов или муниципалитетов. Если такая информация была представлена в установленной и надлежащей форме, такая жалоба после уточнения ее достоверности передается вышестоящему по отношению к нарушителю органу власти для осуществления процедур, предусмотренных законом. Данный орган власти обязан в кратчайший срок сообщить в высший электоральный совет о принятых в отношении нарушителя санкциях. Этот же совет информируется о нарушениях и преступлениях, предусмотренных действующим законодательством и совершенных должностными лицами. За правонарушения, совершенные должностными лицами разного уровня в период избирательной кампании, налагаются санкции в форме официального выговора, временного или окончательного отстранения от должности, штрафа в размере, установленном действующим законодательством на условиях, предусмотренных статутом профессиональной службы. В случае совершения должностными лицами уголовного преступления, такие лица привлекаются к соответствующей форме ответственности на основе действующего уголовного законодательства.

Электоральное законодательство предусматривает довольно серьезные меры принудительного характера в отношении иностранцев, которые в какой-либо форме участвовали по собственной инициативе или были вовле-

чены в избирательную кампанию общенационального или регионального масштаба третьими лицами и не поставили об этом в известность соответствующие электоральные органы. О таких правонарушениях должно быть сообщено в секретариат правительства для принятия подобающих в этом случае мер, установленных нормами внутригосударственного и международного права.

Высший электоральный орган ставит также в известность секретариат правительства обо всех случаях вмешательства церкви в избирательный процесс, особенно когда служители церкви, объединения культового характера или секты призывают избирателей голосовать за или против какого-либо кандидата или политической партии или призывают к воздержанию от голосования, сами осуществляют или способствуют осуществлению финансово-экономической или иной ярко выраженной формы поддержки какой-либо политической партии, политической группы или отдельных кандидатов на выборные должности. Все указанные выше меры способствуют дальнейшему совершенствованию электорального законодательства и формированию органа законодательной власти.

Ярким показателем новой роли и эффективности электоральной власти в федеративных странах Латинской Америки явились всеобщие выборы депутатов Национальной ассамблеи Венесуэлы 2010 года, которые определили расстановку политических сил в общенациональном законодательном органе на ближайшие пять лет. Впервые на выборах выступила коалиция оппозиционных политических партий (Коалиция демократического единства) в состав которой вошло около 50 партий, а всего на этот период (сентябрь 2010 года) в стране официально действовало более ста политических партий. В Национальную ассамблею избиралось также три депутата от коренного населения страны (которое было также разделено на проправительственное и оппозиционное).

Важнейшим итогом прошедших в Венесуэле выборов явилось то, что объединенная оппозиция впервые с 2006 года получила наибольшее количество голосов избирателей. За прошедшие четыре года количество сторонников

действующего президента и правящей Единой социалистической партии Венесуэлы (ЕСВ) сократилось на 1,8 млн. человек. За это время оппозиция увеличила число своих сторонников на 1,5 млн. Президент Уго Чавес не смог получить в Национальной ассамблее 2/3 всех голосов депутатов, что препятствует ему проводить через парламент важнейшие законопроекты, для оформления которых как раз требуется такое большинство. Вместе с тем следует подчеркнуть, что введение в текст конституции 1999 года четвертой ветви власти – электоральной – в качестве отдельной и самостоятельной, наряду с законодательной, исполнительной и судебной, доказало свою необходимость и эффективность, повысило авторитет и этой власти, и самого института выборов. Даже задержка с объявлением результатов голосования не вызвала каких-либо подозрений в отношении Национального Электорального Совета и нашла свое деловое логическое объяснение. Следует подчеркнуть, что сама политическая система страны с множеством политических партий (около 100) и демократическая избирательная система позволили оппозиции набрать беспрецедентное число голосов избирателей и число мандатов, что способствовало потере правительством Чавеса квалифицированного большинства в 2/3 в парламенте.

Демократизм венесуэльской изби-

рательной системы и окончательные результаты голосования подтверждаются еще и тем обстоятельством, что даже в условиях потери значительного количества голосов избирателей правительство Чавеса и Единая социалистическая партия Венесуэлы не сделали даже попытки использовать т.н. административный ресурс и какие-либо репрессивные меры против оппозиции, что наблюдается в других латиноамериканских странах и недавно было привычной нормой и для Венесуэлы. А выдвижение единого кандидата от оппозиции на президентских выборах 2012 года обещает серьезную политическую схватку за пост президента, что обычно характерно для президентской кампании в демократических странах.

Сам характер избирательной кампании в Венесуэле, свобода деятельности оппозиции и легитимность избирательного процесса, подтвержденная международными наблюдателями, в том числе и представителями от России, наглядно продемонстрировали демократический характер самого венесуэльского государства и помогли развеять нападки на установленный в стране государственный режим и лично президента Уго Чавеса. Таким образом, характер избирательной кампании в латиноамериканских федерациях довольно точно корреспондирует с установленными в этих странах демократическими режимами.

## ELECTORAL POWER AND DEMOCRATIZATION PROCESS IN LATIN AMERICAN FEDERATIONS.

The paper analyzes the relations between the electoral power and the state regime in Latin American federations (Argentina, Brazil, Venezuela and Mexico) and shows the increasing role and importance of electoral authorities in the process of democratization.

E. Klochko,  
Research Student, Department of  
Constitutional Law, MGIMO (University) under  
the Ministry for Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

электоральная власть, органическое законодательство, досрочный отзыв депутатов, Национальная Ассамблея, Единая социалистическая партия, Национальный электоральный совет.

### Keywords:

electoral power, organic law, early recall of deputies, national assembly, United Socialist Party, national electoral council.

**Литература:**

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999.
2. Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. № 5.928. Extraordinario, del 12 de agosto de 2009.
3. Estatuto Electoral del Poder Público. 2000.
4. Ley Orgánica de Procesos Electorales. 2009.
5. Ley Orgánica del Sufragio y Participación Pública. 1998.
6. Конституция и законодательные акты. М., 1986.
7. Конституции государств Америки. Том 3. Южная Америка. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2006.
8. Автономов А.С., Веденеев Ю.А. Зарубежное избирательное право. Избирательное право Мексиканских Соединенных Штатов. ЦИК РФ. М., 2003.
9. Булавин В.И., Дабатян Э.С., Семенов В.Л. Венесуэла в поисках альтернативы. Институт Латинской Америки РАН. М., 2002.
10. Михайлова М.Ю. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. МГИМО (У). М., 2005.
11. Орлов А.Г. Современные избирательные системы. Выпуск 1. Мексика. ЦИК РФ. М., 2006.