

А.Н.Боровков

Мексика — Россия: эволюция избирательных систем

Сравнительный анализ

В статье рассматривается развитие мексиканской и российской избирательных систем, общее и особенное в соответствующих законодательствах двух стран. Особое внимание уделяется механизмам преодоления практики фальсификации результатов выборов. Отмечается, что некоторые элементы многолетнего электорального опыта Мексики могут быть применены в российской избирательной практике, насчитывающей довольно короткий период.

Ключевые слова: Мексика, Россия, избирательное законодательство, законы о политических партиях, выборы.

Богатый электоральный опыт конституционно-демократических стран свидетельствует о том, что при одних и тех же результатах голосования представительство в законодательных и исполнительных органах власти политических сил или отдельных кандидатов может существенно отличаться в зависимости от избирательной системы, существующей в конкретный момент в конкретной стране*. О том, что характер избирательных систем может коренным образом менять расстановку политических сил писали известные политологи Морис Дюверже, Аренд Лейпхарт, Рейн Таагепера и Мэтью С.Шугарт. В связи с этим избирательная система рассматривалась ими как наиболее подверженная манипуляциям характеристика политической системы, как наиболее подвижная ее составляющая часть¹. А Джованни Сартори в работе «Политическое развитие и политическая инженерия» отмечал, что электоральными правилами легче всего манипулировать в политических целях и даже влиять на структуру межпартийной конкуренции².

Универсальность этих выводов особенно характерна для стран незрелой демократии, находящихся на переходном этапе демократического развития, к коим, среди прочих, и относятся Мексика и Россия. Между Рос-

Анатолий Никитович Боровков — доктор политических наук, главный редактор ежеквартального журнала ИЛА РАН «Iberoamérica» (iberoamerica@ilaran.ru).

* Поскольку среди политологов не существует единого определения избирательной системы, в данной статье под ней подразумевается избирательные законодательства, конституционные положения о выборах и сложившаяся практика.

сией и Мексикой существует много общего в их историческом развитии. Однако при всей внешней схожести происходивших на протяжении XX в. событий налицо глубокие отличия их внутреннего содержания. В немалой степени это относится и к эволюции избирательных систем.

МЕКСИКА

Примечательно, что «демократия», «эффективные выборы и непереизбрание президента» фигурировали среди основных лозунгов, мобилизовавших мексиканский народ на революцию 1910—1917 гг., что и было закреплено в Конституции 1917 г. Однако на практике долгое время неизменно претворялся в жизнь лишь один из них — непереизбрание на второй срок. Что касается двух остальных, то они вплоть до конца прошлого столетия оставались предметом напряженной борьбы всех демократических сил страны в условиях формальной демократии и фактического авторитаризма, в основе которого лежала неограниченная власть президента страны — **президентализм**. Главным инструментом власти для сохранения своих позиций, в условиях наличия формальных демократических институтов, являлась именно избирательная система. Так, в послереволюционный период вплоть до 1946 г. в Мексике действовал наиболее (по сравнению с последующими) демократичный избирательный закон от 1917 г., допускавший образование и участие в выборах политических партий безотносительно числа ее членов, благодаря чему с 1919 по 1945 г. помимо правительственной Национально-революционной партии (Partido Nacional Revolucionario, PNR) социал-демократической направленности были образованы Мексиканская коммунистическая партия (Partido Comunista Mexicano), синархистская Партия Народная сила (Partido Fuerza Popular, PFP) и правая социал-христианская партия Народное действие (Partido Acción Nacional, PAN). Менять этот закон не было необходимости, поскольку оппозиция не представляла никакой угрозы находящейся у власти «революционной семье», монополизировавшей право на продолжение революционных преобразований путем мирных реформ и, соответственно, пользовавшейся самым высоким рейтингом среди населения страны*.

Такая необходимость возникла в конце 30-х годов, когда вышедший из рядов PNR генерал Хуан Альмасан образовал свою Революционную партию национального объединения (Partido Revolucionario de Unificación Nacional, PRUN) и, выступив кандидатом на президентских выборах 1940 г., создал серьезную угрозу победе правительственного кандидата. Чтобы избежать подобных прецедентов, правящий партийно-правительственный блок поставил перед собой задачу создания контролируемой оппозиции. Поэтому в 1946 г., когда PNR была преобразована в Институционно-революционную партию (Partido Revolucionario Institucional, PRI), за полгода до очередных всеобщих выборов в избирательный закон было внесено изменение, требующее для регистрации политической партии наличия в ее рядах не менее 30 тыс. членов³. Право на организацию и проведение выборов, на предоставление партиям регистрации или отказ в ней закреплялось

* В 1928 г. была лишь внесена поправка, продлевавшая срок президентского правления с четырех до шести лет.

за министерством внутренних дел, которое, руководствуясь политическими целями, временно снижало заградительный барьер до 10 тыс. членов, чтобы допустить к выборам более мелкие, но лояльные партии и создать противовес набравшим силу PAN и PFP. А когда на всеобщих выборах 1952 г. правительственный кандидат в президенты получил самый низкий после победы революции 1917 г. процент голосов (74,3%), в закон о выборах была внесена новая поправка, повышавшая требование к численному составу партий до 75 тыс. членов⁴. Столь высокий заградительный барьер привел к тому, что из 178 депутатских мест оппозиция оказалась представленной в 1961 г. только шестью депутатами. (В верхней палате ее вообще никогда не было вплоть до второй половины 80-х годов.)

Чтобы исправить положение и продемонстрировать легитимность режима, в 1963 г. была проведена реформа избирательного законодательства. Согласно ее положениям миноритарным партиям, участвовавшим в выборах, но не получившим ни одного депутатского места или менее 20 мандатов, предоставлялись дополнительные (но не более 25) места, так называемые партийные депутаты, если общее число голосов, поданных за кандидатов каждой из них, превышало заградительный барьер в 2,5%, плюс еще по одному мандату за каждые дополнительные 0,5% полученных голосов⁵. Это еще не означало введения пропорциональной системы. Выборы, как и прежде, проходили по мажоритарному принципу, т.е. по одномандатным округам. Однако и положение о «партийных депутатах» зачастую нарушалось и зависело от решения властей. Так, на парламентских выборах 1970 г. кандидаты Народной социалистической партии (Partido Popular Socialista, PPS) и PAN не победили ни в одном из одномандатных округов. Однако лояльная PPS, набравшая на выборах 1,3% голосов, получила 10 мест для своих «партийных депутатов», а оппозиционная PAN, завоевавшая 14% голосов, всего лишь 20. Кроме того, практиковалась передача части избыточных голосов, полученных правящей партией, лояльным партиям, так называемым «сателлитам»*, формально считавшимся оппозицией, но всегда голосовавшим за PRI.

Таким образом, начиная с 1946 г., с помощью различных поправок в избирательное законодательство устанавливался контроль над оппозицией, регулировалась степень ее политического веса и расстановка сил в законодательном органе власти, где сложилось доминирующее положение правящей PRI и крайне незначительное (35 из 213) представительство трех других политических партий (PAN, PPS и PARM) на протяжении 24 лет⁶.

1968 год, когда произошел массовый расстрел студентов, выступавших за проведение демократических реформ, стал переломным в плане доверия мексиканского электората к своему правительству и правящей партии, обнажив назревавшие противоречия между формальной демократией и реальным авторитаризмом. Этот год также стал переломным и в плане политических реформ. Если прежде они проводились сверху в целях легитимизации режима, то все последующие реформы, важнейшим объектом которых являлся избирательный кодекс, осуществлялись под давлением оппозиции, национального и зарубежного общественного мнения и конкретно сложившейся социально-экономической ситуации в стране.

* Упомянутая PPS и Подлинная партия мексиканской революции (PARM, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana).

Чтобы не упустить контроль над ситуацией, на вооружение была взята тактика превентивных реформ и дозированной демократии, что нашло отражение в конституционных реформах 1971, 1973 и 1977 гг. За этот период были снижены численный порог для регистрации партий — с 75 до 65 тыс. — и заградительный барьер полученных голосов — с 2,5 до 1,5% — для сохранения их регистрации⁷. Устанавливалась пропорциональная система голосования по многомандатному принципу, с 237 до 400 увеличивалось число депутатских мест и учреждалась Федеральная избирательная комиссия по организации и проведению выборов. Благодаря этим реформам, в период с 1979 г. по 1985 г. наряду с прежними PRI, PAN, PPS и PARM в нижнюю палату конгресса смогли войти еще пять партий, включая коммунистическую⁸.

Несмотря на значительный прогресс, данные реформы продолжали оставаться по своей сути очередной дозой уступок в целях приспособления политической ситуации к новым условиям и сохранения политической монополии правящей партии. Это признавал и сам автор реформы 1977 г. — министр внутренних дел Хесус Рейес Эролес, заявив, что для укрепления существующей модели государства «необходимо сократить брешь между государством и гражданским обществом, открыть новые каналы для достижения наибольшего консенсуса и легитимности, естественно, не разрушая структуры вертикального контроля, которая зиждется на системе господствующей официальной партии»⁹.

Кроме того, проведенные реформы не устанавливали механизмов, включающих повторения многолетней практики фальсификации результатов выборов. По мере усиления государственного контроля над избирательным процессом эта практика проявлялась в более скрытых формах. Подтасовка голосов облегчалась самим составом избирательных комиссий всех уровней, где подавляющее большинство составляли представители правящей партии и госслужащие, являющиеся также членами PRI. Так, вновь образованную Федеральную избирательную комиссию возглавлял все тот же министр внутренних дел, а из восьми ее членов лишь один — член PAN — представлял оппозицию. По такому же принципу формировались избирательные комиссии на местах. Даже при убедительной победе кандидатов правящей партии эти комиссии приплюсовывали им дополнительные голоса для большей убедительности их высокого рейтинга, как это практиковалось и в Советском Союзе. Так, в 1976 г. правительственный кандидат в президенты Хосе Лопес Портильо получил, по официальным данным, 92,27% голосов¹⁰. Все это вело к росту недоверия электората к выборным технологиям. С 1982 по 1985 г. абсентеизм в стране вырос с 27% до 50%¹¹.

Существенным изменениям избирательное законодательство Мексики подверглось во второй половине 80-х годов, когда глубочайший долговой, финансово-экономический кризис и тяжелые социальные последствия неолиберальных реформ привели к заметному сужению электоральной базы правящего партийно-государственного блока и усилению влияния оппозиции.

В декабре 1986 г. мексиканский парламент проголосовал за новый Федеральный избирательный кодекс, по которому сенат должен был обновляться каждые три года наполовину, сохраняя прежний шестилетний срок избрания. С 400 до 500 человек увеличивался состав палаты депутатов, которые, как и прежде, выбирались на три года. Со 100 до 200 увеличивалось число депутатов, выбираемых по многомандатным округам. Как важная

уступка оппозиции и как смелый шаг правящей партии преподносилось самоограничение ее представительства 350 депутатами, даже если за нее будет подано гораздо большее число голосов. Важным положением нового законодательства являлось учреждение **Избирательного трибунала**, куда можно было обращаться с жалобами на нарушения, допущенные в ходе выборов и подсчета голосов.

Однако новый закон, вступивший в силу в 1987 г., не оправдал возлагавшихся на него надежд. Всеобщие выборы 6 июля 1988 г. оказались самыми скандальными за всю историю существования правящей партии, а «победивший» на них Карлос Салинас де Гортари — самым нелегитимным президентом в глазах мексиканской и мировой общественности. Дело в том, что составы избирательных комиссий продолжали контролироваться членами PRI. То же самое касалось и Избирательного трибунала. При этом жалобы в нем рассматривались только на основании нотариально оформленных актов, а сроки подачи данных актов были крайне ограниченными. Так, из 580 жалоб, поданных в трибунал, обоснованными были признаны только 57, а решения об изменении результатов голосования удалось добиться только по некоторым из них¹². Однако и данные решения были отменены **Федеральной избирательной коллегией**, создаваемой, как и прежде, на базе вновь избранного депутатского корпуса для окончательного утверждения результатов выборов. То есть практически новые депутаты утверждали сами себя. А поскольку за PRI сохранялось большинство, то и решения, принятые Избирательным трибуналом, данная коллегия утверждала или отменяла, исходя из интересов большинства. Выборы 1988 г. нанесли серьезный удар по системе власти, окончательно дискредитировав ее и заметно изменив соотношение политических сил в стране¹³.

Под давлением как левых, так и правых сил, выступавших единым фронтом за демократизацию избирательной системы, в августе 1990 г. был принят новый Федеральный кодекс об избирательных институтах и процессах (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE). Существенным изменением, внесенным в прежнее законодательство, явилось упразднение Федеральной избирательной комиссии и учреждение вместо нее автономного Федерального избирательного института (Instituto Federal Electoral, IFE), действующего на постоянной основе. Высший руководящий орган IFE — Генеральный совет, безусловно, являлся более представительным и коллегиальным органом, однако и в нем сохранялся дисбаланс в пользу правящей партии в соотношении 13 к 8¹⁴. Это дало повод оппозиции поставить под сомнение результаты парламентских выборов 1991 г., когда правящая партия вернула себе квалификационное большинство, завоевав 320 депутатских мест¹⁵.

В результате политической реформы 1993 г. максимально возможное представительство одной партии снижалось с 70 до 63% депутатских мандатов, что лишало любую партию конституционного большинства. С 64 до 128 увеличивалось число мест в сенате. Избирательный трибунал становился высшей и последней инстанцией в разрешении спорных вопросов при выборах законодательных и исполнительных органов власти. А Федеральная избирательная коллегия в составе 500 депутатов оставалась высшим арбитром только в отношении результатов выборов президента стра-

ны. Расширялось финансирование партий, предоставление им бесплатного времени на радио и телевидении и т.п.¹⁶.

Политическая реформа 1993 г. была призвана повысить легитимность предстоявших в 1994 г. всеобщих выборов. Впервые их организация и проведение полностью осуществлялась IFE, а не МВД; также впервые применялись избирательные удостоверения с фотографией его владельца и специальные чернила для отпечатков пальцев. На выборы были допущены не только национальные, но и иностранные наблюдатели, что прежде рассматривалось как вмешательство во внутренние дела. Очередная реформа способствовала тому, что оппозиция увеличила свое представительство в нижней палате конгресса со 180 до 200 депутатов, в верхней палате — с 4 до 33 сенаторов и завоевала губернаторские посты в четырех субъектах федерации¹⁷.

Тем не менее новый избирательный закон также вызвал целый ряд нареканий со стороны оппозиции и зарубежной прессы. Необходимость дальнейшей демократизации мексиканской политической системы объективно диктовалась логикой экономической либерализации. Она должна была служить политическим приложением к экономическому союзу Мексики с США и Канадой в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA). Вопрос политической демократизации являлся камнем преткновения и в разработке договора Мексики с Евросоюзом. Данные обстоятельства и непрекращающийся нажим внутренней, существенно окрепшей оппозиции и гражданского общества побудили администрацию нового президента Эрнесто Седильо пойти в 1996 г. на беспрецедентно смелую политическую реформу, изменившую 19 статей Конституции.

Обновленный закон о выборах (COFIPE) снижал максимальное представительство одной партии с 63 до 60%, т.е. до 300 депутатов из 500. Впервые вводились многомандатные выборы в сенат. Из 128 сенаторов 64 выбирались по мажоритарной системе по 2 от каждого штата, 32 назначались партиями, занявшими первое место на выборах в том или ином штате среди других миноритарных партий, а остальные 32 распределялись пропорционально голосам, поданным за каждую партию в едином общенациональном многомандатном округе¹⁸. При этом более чем вдвое, с 65 до 30 тыс., снижалось требование к численному составу партий для их регистрации. Государство отказывалось от прямого контроля и вмешательства в избирательный процесс, передавая его в руки самих политических партий, поскольку из состава IFE исключался представитель исполнительной власти, а его Генеральный совет выбирался 2/3 голосов палаты депутатов по представлению самих депутатских групп. При этом впервые соотношение сил в руководстве IFE менялось не в пользу правящей партии. В Генеральном совете ей принадлежали лишь 2 места, а остальные 7 делились между представителями PAN и Партией демократической революции (Partido de la Revolución Democrática, PRD). Избирательный трибунал получал статус независимого судебного органа Федерации и признавался как высшая и окончательная инстанция при решении спорных вопросов, связанных с выборами, с правом вскрытия пакетов, проверки актов избирательных комиссий, внесения изменений или отмены протоколов комиссий. Кроме того, ему передавалось право оценки и окончательного утверждения результатов голосования по выборам президента страны. Тем самым Избирательная

коллегия палаты депутатов упразднялась как институт и как конечная инстанция утверждения результатов выборов.

Политическая реформа 1996 г. открыла для оппозиции новые возможности, которые привели к существенному изменению соотношения сил и окончательной потере правящей партией монополии не только в законодательной, но и в исполнительной власти. В стране сложилась по-настоящему многопартийная (точнее трехпартийная в лице PRI, PAN и PRD) система не только на законодательном, но и на исполнительном уровнях власти¹⁹.

Кульминацией стали всеобщие выборы 2000 г., когда правящая партия впервые за 70 с лишним лет ее существования лишилась президентского поста, проиграв оппозиционной PAN. И хотя глубинные причины этого были вызваны целым рядом факторов политического, социально-экономического и морального характера²⁰, важнейшим из них явился также новый избирательный закон, способствовавший проведению относительно честных выборов при широком контроле со стороны всех политических партий и минимальном искажении результатов голосования.

Новый президент Мексики Висенте Фокс Кесада, провозгласивший курс на углубление демократизации страны, предпринял в этом плане целый ряд важных законодательных шагов²¹. Однако очередную реформу избирательной системы провел его преемник Фелипе Кальдерон Инохоса, победивший на президентских выборах 2006 г. с минимальным перевесом в 0,57%* голосов по сравнению с кандидатом от левоцентристской партии PRD, что также поставило под сомнение легитимность нового президента.

В феврале 2008 г. был принят новый COFIPE, которому предшествовала конституционная реформа девяти статей Основного закона. COFIPE расширял права IFE, вносил изменения в его структуру и в порядок избрания руководящего состава, повышал ответственность перед Избирательным трибуналом за нарушения в ходе выборов и подсчете голосов. Существенным положением нового закона явилось введение права политических партий на полный пересчет голосов при разнице между двумя основными кандидатами менее 1% голосов²².

Не будет преувеличением сказать, что дополнительные меры по совершенствованию избирательного законодательства сыграли важную роль в создании равных условий для конкурирующих политических партий на всеобщих выборах 2012 г., способствовали уходу с политического Олимпа PAN после 12-летнего пребывания у власти и возвращению на него PRI, которая тем не менее заняла лишь 212 депутатских мест из 500 и 52 из 128 в сенате²³. Из 32 губернаторских постов правящая PRI получила лишь 19²⁴.

Нынешняя администрация президента Энрике Пеньи Ньето также внесла свою лепту в совершенствование избирательной системы. В результате реформы 2013 г. IFE был преобразован в **Национальный избирательный институт** (Instituto Nacional Electoral, INE), который с 2015 г. будет заниматься организацией не всех, а только федеральных выборов и координировать работу избирательных комиссий на местном уровне (штатов и муниципалитетов). Его члены, как и прежде, будут избираться 2/3 состава

* Мексиканское законодательство не предусматривает второго тура голосования и отдает победу кандидату, получившему относительное, хоть и самое минимальное, большинство голосов.

палаты депутатов. Существенным нововведением данной реформы явился отказ от многолетней практики непереизбрания на второй срок подряд депутатов и сенаторов. Начиная с 2015 г., депутаты могут переизбираться до четырех сроков подряд, т.е. до 12 лет, а сенаторы на два срока подряд, что означает те же 12 лет²⁵. По мнению многих наблюдателей, это может явиться прецедентом для переизбрания на второй шестилетний срок и президента страны.

Проведенный анализ показывает, что современная избирательная система Мексики сложилась в результате длительного процесса ее демократизации, который усилился из-за давления снизу в условиях экономического кризиса 80-х и 90-х годов прошлого столетия и ослабления позиций правящего блока, что привело к разрушению политической монополии одной партии, к сменяемости правящих партий, установлению трехпартийной системы власти и, в конечном итоге, — к углублению демократии в стране.

РОССИЯ

В отличие от Мексики, где после революции 1910—1917 гг. при формальном (*де юре*) многопартийном политическом устройстве сформировалась реальная (*де факто*) однопартийная система власти, в Советском Союзе и в России, в частности, в результате революции 1917 г. была провозглашена диктатура пролетариата, установившая *де факто* и *де юре* однопартийную политическую систему в лице Коммунистической партии Советского союза (КПСС), проводившей безальтернативные выборы без каких-либо соревновательных институтов и процедур.

Однопартийная система, просуществовавшая, как и в Мексике, более 70 лет, подверглась пересмотру лишь в период «перестройки» 80—90-х годов прошлого столетия, когда кроме КПСС появились другие политические партии. Они формировались после бурных событий, вызванных распадом СССР и переходом от тоталитаризма к демократии. Противопоставляя себя КПСС и отвергая коммунистическую идеологию, эти партии создавались спонтанно вокруг одного лидера, не предлагая ясных альтернативных программ и идеологий.

Сменявшие друг друга проправительственные партии «Выбор России», «Наш дом Россия», а затем и нынешняя «Единая Россия» четко выраженной идеологии не имели, а формировались сверху из административной номенклатуры и поначалу занимали на парламентских выборах вторые и даже третьи места. И только в декабре 2003 г., когда Единая Россия (ЕР) выступила под знаком высокого рейтинга Владимира Владимировича Путина, она смогла занять лидирующие позиции, которые сохраняет и по сей день. В результате в России, как и в Мексике, стержнем политической системы стал **президентализм**, означающий неограниченную власть действующего президента, указания которого беспрекословно выполняет правящая партия.

Важнейшим инструментом сохранения позиций правящего партийно-государственного блока, наряду с рядом субъективных и объективных факторов, является избирательная система. Современная избирательная система РФ, которая формировалась практически с нуля, начала складываться в период «перестройки» в 1988 г. С тех пор в закон о выборах и референдуме практически ежегодно вносились многочисленные изменения и

дополнения. Только с 2002 по 2013 г. закон претерпел более 50 редакций. Таким образом, каждые парламентские выборы (в 1993, 1995, 1999, 2003, 2007 и 2011 гг.) в Государственную думу (ГД) проходили по новому закону.

Менялся срок полномочий депутатского корпуса с двух до четырех, а затем и до пяти лет. Менялась и система их выборов от смешанной (одно-мандатной и многомандатной) только к многомандатной по партийным спискам и опять к смешанной, начиная с 2016 г. Изменялся также и заградительный барьер для прохождения в ГД с 5 до 7% и опять до 5% с 2016 г. То же самое относится и к выборам губернаторов. Вначале они выбирались прямым голосованием, после 2005 г. — по представлению президента РФ законодательным (представительным) органам субъектов РФ в целях укрепления «вертикали власти», а с 2016 г. будет восстановлена прежняя система прямых выборов. После 2011 г. был изменен и срок полномочий президента с четырех до шести лет, как в Мексике, с той существенной разницей, что в России, согласно действующей Конституции, он может избираться на два срока подряд, а в Мексике — только на один срок и только один раз в жизни. Указанные изменения свидетельствовали о поиске в условиях переходного периода к многопартийной системе оптимального сочетания процесса демократизации и процесса укрепления политического контроля действующей власти.

В РФ по сравнению с Мексикой нет избирательного кодекса на федеральном уровне. Нормы избирательного права содержатся в Конституции РФ и многочисленных федеральных, региональных и муниципальных законах и правовых актах. Но основополагающие положения, обязательные при проведении выборов любого уровня на всей территории России, содержатся в Федеральном законе от 12.06 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» с соответствующими изменениями и дополнениями²⁶.

Усложнение процедуры выдвижения кандидатов, повышение (с 10 до 50 тыс. членов) требований к численному составу партий для их регистрации, повышение заградительного барьера для прохождения в ГД, переход от смешанной системы выборов к выборам по партийным спискам, все это привело к ликвидации многих мелких партий или переходу их в разряд общественных организаций. В результате, начиная с 2008 г., в ГД РФ сформировалось стабильное представительство четырех политических партий в лице уже упомянутой ЕР, Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ), Справедливой России (СР) и Либерально-демократической партии России (ЛДПР).

В РФ деятельность политических партий, допущенных к выборам, финансируется из госбюджета, исходя из количества голосов, поданных за каждую из них на предыдущих выборах. То же самое относится к партиям, чей кандидат в президенты получил также не менее 3% голосов²⁷. В Мексике выделенные из госбюджета деньги распределяются следующим образом: 30% — поровну, а остальные 70% — пропорционально полученным прежде голосам²⁸. Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой, организацией и проведением выборов как в России, так и в Мексике, осуществляется из средств федерального бюджета и бюджета соответствующих субъектов федерации. Главными распределителями этих средств являются избирательные комиссии. Что же касается расходов на предвы-

борную агитацию, то в Мексике для участвующих в выборах партий выделяется дополнительно 50% от их ежегодного финансирования в случае всеобщих выборов (президента и парламента) и 30% в случае парламентских выборов²⁹. Данное государственное финансирование рассматривается как основное, хотя допускается и создание кандидатами, партиями и объединениями собственных фондов.

В России политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, а также кандидат в президенты, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, «обязаны создать избирательные фонды», которые являются главным источником финансирования их электоральных кампаний³⁰. Данные фонды создаются из личных средств кандидата или политического объединения, из добровольных пожертвований физических или юридических лиц и частично из средств, выделенных избирательной комиссией соответствующего уровня. При этом закон, как и в Мексике, ограничивает размеры и список источников пожертвований. Однако финансирование со стороны избирательных комиссий все реже упоминается в новых редакциях электорального закона РФ³¹. Что касается президентских выборов, то по их результатам в качестве компенсации затрат партия получает единовременную сумму в размере 20 рублей, умноженную на число избирателей, проголосовавших за ее кандидата³².

В России каждому кандидату в период предвыборной кампании предоставляется равное количество бесплатного времени на радио и телевидении. Не менее половины общего объема бесплатного времени должно предоставляться для проведения дискуссий, «круглых столов» и иных совместных мероприятий³³. В Мексике 30% эфирного времени распределяется поровну между всеми участниками выборов, а 70% — пропорционально количеству голосов, полученных на предыдущих выборах³⁴.

В отличие от мексиканского, российский закон о выборах не предусматривает количественного ограничения представительства одной партии в парламенте. Это позволило ЕР получить в составе ГД пятого созыва (2008—2011 гг.) не только квалификационное (226 мандатов), но и конституционное (315) большинство, т.е. более 2/3 депутатского корпуса, состоящего из 450 человек³⁵. По результатам последних выборов 2011 г. правительственная ЕР получила 238 мест (52,9%), КПрФ — 92 (20,44%), СР — 64 (14,22%) и ЛДПР — 56 (12,44%)³⁶. Таким образом в ныне действующей ГД шестого созыва (2011—2015 гг.) ЕР сохраняет за собой квалификационное большинство, что позволяет ей в одностороннем порядке принимать любые законы. А если учесть, что остальные парламентские партии, кроме КПрФ, можно сравнить с мексиканскими партиями-сателлитами 40—80-х годов, то и внесение конституционных поправок не составляет для правящей партии особого труда.

Российское законодательство не предусматривает временных ограничений для депутатского корпуса, как это установлено в Мексике. Поэтому многие депутаты, и особенно руководители партий, остаются бессменными членами ГД на протяжении более чем 20 лет.

Существенная разница между двумя избирательными системами заключается и в формировании верхних палат парламента. Если в Мексике сенаторы избираются прямым голосованием от каждого штата по мажоритарной и пропорциональной системам сроком на шесть лет, то в РФ они на-

правляются из регионов по два человека — от исполнительной власти и по одному — от законодательной на срок полномочий соответствующего органа власти субъекта федерации, от которого они были назначены. В мае 2014 г. ГД приняла законопроект о введении дополнительных 10% сенаторов от федерального уровня, которые будут назначаться президентом. Таким образом, как в нижней, так и в верхней палатах российского парламента представители проправительственной партии и исполнительной власти составляют абсолютное большинство, как это было и в Мексике на протяжении всего послереволюционного периода вплоть до середины 80-х годов прошлого столетия.

То же самое относится и к Центральной избирательной комиссии РФ, члены которой, в отличие от Национального избирательного института Мексики, не избираются полностью конгрессом, а формируются из 15-и человек, из которых пять назначаются президентом, пять — Советом Федерации и пять — ГД (по одному от каждой фракции), что также свидетельствует об абсолютном большинстве в ее составе представителей исполнительной власти³⁷.

Более демократичным выглядели до недавнего времени составы избирательных комиссий субъектов федерации, муниципальных объединений, окружные, территориальные (8—12 человек) и участковые комиссии (6—8 человек), которые формируются на основе предложений партий, входящих в ГД, и законодательного органа государственной власти соответствующих территориальных образований и утверждаются вышестоящими избирательными комиссиями³⁸. В этих комиссиях до марта 2014 г. доля государственных и муниципальных служащих не могла составлять более 1/3 от их общего состава. Однако в марте 2014 г., по рекомендации ЦИК, эта доля была увеличена до 1/2, что говорит само за себя³⁹.

Состав избирательных комиссий снизу доверху играет ключевую роль в определении результатов выборов. Решение спорных вопросов, рассмотрение нарушений и составление окончательных списков, направляемых в вышестоящие комиссии, целиком зависят от того, интересы каких политических сил представляет большая часть членов комиссий. Даже при абсолютно честном подсчете голосов преобладание в комиссиях представителей правящих сил дает повод не только оппозиции, но и всей общественности поставить под сомнение официальные результаты голосования.

В этом плане Мексика вплоть до конца прошлого столетия имела дурную славу и подвергалась резкой критике. Ситуация существенно начала меняться в 90-е годы с созданием не только независимого Федерального избирательного института, но и Избирательного трибунала, где правящая партия представлена наравне с другими партиями и находится в меньшинстве, а исполнительная власть в них совсем не представлена. Решения, принятые Избирательным трибуналом, являются окончательными для исправления нарушений, пересчета голосов или отмены результатов голосования и соответствующего наказания виновных.

В РФ жалобы на допущенные нарушения сначала поступают в участковую избирательную комиссию. Ее решения, действия или бездействия обжалуются в вышестоящих избирательных комиссиях, которые до установления ими итогов голосования могут отменить решения нижестоящих комиссий, внести изменения в итоги голосования или признать их недействи-

тельными. Только в случае неудовлетворительного решения вышестоящих избирательных комиссий истец, будь то физическое или юридическое лицо, может обращаться в суд, который вправе признать или отменить решения соответствующих комиссий. При этом решения участковых комиссий обжалуются в районных судах, решения или бездействия окружных избирательных комиссий субъектов РФ — в верховных судах республик, краев, областей, городов федерального значения, в судах автономных областей и округов. Решения Центральной избирательной комиссии обжалуются в Верховном суде Российской Федерации⁴⁰.

Таким образом, действующая в РФ процедура обжалования результатов голосования является крайне сложной; первоначальные решения зависят от избирательных комиссий, где преобладают представители исполнительной власти, а окончательные — от судов, чья независимость и непредвзятость все еще остается под большим вопросом.

Проведенный сравнительный анализ показывает, что в отличие от Мексики, где современная избирательная система является результатом длительного, почти столетнего процесса ее демократизации в значительной степени под давлением снизу, в РФ она формируется на протяжении последних 20-и лет по инициативе сверху в попытках совместить демократические процедуры с усилением или сохранением вертикали власти. Поэтому наблюдаются резкие колебания от относительно либеральных к более жестким электоральным правилам и наоборот.

Очевидно, что избирательная система каждой страны является отражением исторического, экономического и социального развития общества, а также уровня его политической культуры. Поэтому любая однозначная оценка подобных систем не может быть конструктивной. Даже такая страна, как США, играющая роль образца демократии, управляется, как и в ряде европейских стран, всего лишь двумя партиями, представленными в конгрессе, а президент страны, в конечном итоге, выбирается не американским народом, а коллегией выборщиков. В силу этого вряд ли было бы правильным рассматривать мексиканскую избирательную систему в качестве абсолютного эталона для подражания.

Тем не менее большой опыт, приобретенный Мексикой на пути эволюции выборных технологий и, в частности, борьбы с искажениями результатов выборов, мог бы, на наш взгляд, оказаться полезным при совершенствовании избирательной системы РФ.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. подробно: M. D u v e r g e r. Political Parties: their Organization and Activity in the Modern State. New York, 1954; A. Lijphart. Electoral Systems and Party Systems. Oxford, 1995, p. 118—138; R. T a a g e p e r a, M. S. S h u g a r t. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System. New Haven, 1989, p. 4.

² См.: G. S a r t o r i. Political Development and Political Engineering. — Public Policy. Vol. 17, Cambridge, 1968.

³ Fernandez Christlieb Paulina. Elecciones y partidos en México. México, 1986, p. 23.

⁴ Ibid., p. 41—42.

⁵ Manual de los partidos de América Latina. Madrid, 1997, p. 251.

⁶ См. подробно: А. Н. Б о р о в к о в, И. К. Ш е р е м е т ь е в. Мексика на новом повороте экономического и политического развития. М., 1999, с. 233.

- ⁷ Fernandez Christlieb Paulina. Op.cit., p. 44.
- ⁸ См. подробно: Ibidem.
- ⁹ Reforma Política, gasetta informativa de la Comisión Federal Electoral. México, abril-agosto de 1977, t.I, p.XI-XII.
- ¹⁰ См. P.G o n z á l e z C a s a n o v a. El Estado y los Partidos políticos en México. México, 1988, p.132—134.
- ¹¹ Fernandez Christlieb Paulina. Op. cit., p. 219.
- ¹² La Jornada. México, 17.VIII.1988.
- ¹³ О выборах 1988 г. смотри подробно: А.Н.Б о р о в к о в, И.К.Ш е р е м е т ь е в. Указ. соч., с. 244—250.
- ¹⁴ См. подробно: А.Н у ñ e z J i m é n e z. El nuevo sistema electoral mexicano. México, 1991, p. 112—116.
- ¹⁵ Examen de la Situación Económica de México. Septiembre de 1997, № 862, p. 373.
- ¹⁶ См. подробно о реформе: El Nacional. México, 24.IX. 1993.
- ¹⁷ Cedillo Ernesto. Primer Informe de Gobierno. Anexo. México, septiembre de 1995, p.13.
- ¹⁸ Reforma político electoral 1996. Panorama General de sus principales cambios e innovaciones. México, 1996.
- ¹⁹ См. Jornada, 15.I.1999.
- ²⁰ См. подробно: Мексика: парадоксы демократизации. М., 2013, с. 12—39.
- ²¹ См. подробно: Там же, с. 100—105.
- ²² См. подробно: Там же, с. 110—111; Revista Mexicana de Derecho Electoral, N 1, 2012, p. 3—26.
- ²³ Wikipedia. LXII Legislatura del Congreso de la Unión de México.
- ²⁴ Wikipedia. Gobernadores de México.
- ²⁵ <http://mexico.cnn.com/2013/12/04/>
- ²⁶ См. подробно: Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (с изменениями и дополнениями). — <http://base.garant.ru/184566/>
- ²⁷ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями). Глава VII, статья 33. — <http://base.garant.ru/183523/>
- ²⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 56,78. — <http://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo>
- ²⁹ Ibid., Artículo 78.
- ³⁰ Федеральный закон от 22 февраля 2014г. №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Статья 10. — <http://base.garant.ru/70595878/>
- ³¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...». Статья 58.
- ³² Федеральный закон «О политических партиях». Глава VII, статья 33. — <http://base.garant.ru/183523/>
- ³³ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах...». Статья 51, пункт 4.
- ³⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 56.
- ³⁵ Состав Государственной думы Федерального Собрания РФ 1,2,3,4,5,6 созывов. - https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B0
- ³⁶ Там же.
- ³⁷ См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...». Статья 21.
- ³⁸ Там же, статья 22.
- ³⁹ ЦИК. Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий (с изменениями на 26 марта 2014 г.) пункт 1.1.4. — http://cikrf.ru/law/decreed_of_ces/2010/02/17/Zp101337.html
- ⁴⁰ См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...». Статья 75.