

Я И ВЫБОРЫ

Что должны знать граждане Грузии



Брошюра «Я и выборы. Что должны знать граждане Грузии»
Издание осуществлено при финансовой поддержке *Совета Европы*

Авторы текста: Гия Нодиа, Коте Канделаки

Художник: Шалва Чеишвили

© Кавказский институт мира, демократии и развития, 2012

Адрес: Пр. А. Церетели 72, Тбилиси 0154, Грузия
Абонентский ящик 101, Тбилиси 0108, Грузия
Тел: (995 32) 235 51 54, Факс (995 32) 235 57 54
Эл.-почта: info@cipdd.org;
www.cipdd.org

В октябре 2012 года в Грузии пройдут парламентские выборы. За ними последуют президентские выборы в 2013 году, и местные (или муниципальные) выборы в 2014 г. Это один из важнейших этапов в истории молодой грузинской демократии.

Для многих из вас это будут первые в вашей жизни выборы. Вы впервые получите возможность повлиять на формирование и осуществление государственной власти в стране.

Мы решили подготовить короткую брошюру, в которой содержится как информация по общим вопросам (почему так важны выборы для нашей политической системы; в чем заключаются функции и сфера ответственности тех органов власти, которые нам предстоит избрать?), так и подробное описание избирательной системы и процедуры голосования в Грузии. Все эти темы объединяет одно: их необходимо знать тем, кто хочет сделать осознанный выбор в ходе голосования.

Мы выражаем признательность Совету Европы за поддержку, благодаря которой стало возможным издание данной брошюры. Текст брошюры подготовлен Гией Нодиа и Коте Канделаки.

ДЕМОКРАТИЯ И ГРАЖДАНЕ

Почти все жители Грузии являются сторонниками демократического развития страны. Хотя многие из них недовольны сегодняшним уровнем демократии в стране и часто критикуют различные стороны существующей политической системы, практически все уверены, что другой альтернативы нет – Грузия обязательно должна стать демократическим государством.

Так что же такое демократия? От кого и от чего зависит, чтобы политическая система государства была демократической? Какую роль играют в этом выборы?



Что означает народовластие?

Говоря о демократии, мы в первую очередь вспоминаем, что она означает народовластие. Во всяком случае, так переводится греческое слово «демократия»: «демос» означает народ, а «кратос» – власть. Однако, что подразумевается под понятием «народ»? И что означает власть народа?

В древней Греции, где возникло это слово, его значение было понятно всем. Самая известная демократия древнего мира распространялась лишь на один город, Афины, где, по нынешним стандартам, проживало не так уж много жителей. Гражданами Афин считались только свободные мужчины, родившиеся в городе. Женщины, рабы и иностранцы гражданами не являлись. Все граждане Афин свободно умещались на центральной площади города, Агоре. Именно собравшиеся на площади граждане и составляли «народ». На таких народных собраниях принимались решения по всем насущным проблемам города и путем голосования или жребия распределялись должности, на которых граждане по очереди сменяли друг друга. Многие граждане часто лично знали друг друга, что облегчало совместное принятие решений. По современной терминологии, такая система принятия решений называется «прямой демократией».

Сегодня такое практически невозможно. Мы часто говорим о Грузии как о маленькой стране. Но реально ли собрать всех взрослых граждан страны в одном месте для решения проблем государства? Нет никаких сомнений, что это неосуществимо.

Современная демократия называется «представительной». Участие граждан в управлении страной заключается в первую очередь в том, что они избирают своих представителей, то есть тех кому они доверяют управление государством. Поэтому так важны выборы для демократии.

Только выборы?

Означает ли это, что для реального «народовластия» достаточно раз в несколько лет прийти на выборы и доверить управление страной нашим представителям? Нет. Термин «народовластие»



имеет более широкий смысл. Граждане обычно наблюдают за тем, как исполняют свои обязанности избранные ими представители и выражают свое мнение по этому поводу. Иногда это принимает форму уличных акций протеста – вполне нормальное явление для демократии. Также вполне нормально требовать от властей решения какой-либо конкретной проблемы: строительство новой дороги или повышение пенсий.

Не следует, однако, отождествлять понятие «активный гражданин» с понятием «активный участник митингов протеста». Участие граждан в государственном управлении может выражаться и в том, что им не безразличны стоящие перед страной проблемы и они активно и открыто предлагают различные возможные решения этих проблем. Например, как наладить отношения с соседними странами, как развивать сельское хозяйство, или улучшить систему здравоохранения.

Это не значит, конечно, что правительство должно обязательно учитывать все пожелания и предложения граждан и строить государственную политику соответствующим образом. Но таким путем формируется общественное мнение, к которому прислушивается любое правительство.



Участие в государственном управлении может означать периодическое участие в конкретных институтах. Например, граждане могут входить в состав избирательных комиссий или быть наблюдателями на выборах от какой-либо конкретной организации или партии, участвовать в судебных процессах в качестве присяжных заседателей и выносить вердикт, и т.д. Во всех этих случаях обычный гражданин участвует в осуществлении конкретной государственной функции.

Несмотря на это, однако, каждодневное управление страной и определение стратегического курса развития государства является прерогативой центральных государственных органов, которые прямо или косвенно формируются путем выборов. Поэтому, какими бы важными ни были другие формы гражданской активности, участию в выборах придается первостепенное значение.

Почему мы должны участвовать в выборах?

Обязательно ли участие в выборах? В некоторых странах эта обязанность закреплена законом, и лица, уклоняющиеся от участия в выборах, подвергаются наказанию (например, платят штраф). В Грузии нет таких законов. Но хотя никто не накажет вас, если вы не придете на избирательный участок, участие в выборах – это большая и ответственная гражданская обязанность.

Человек может сослаться на различные причины, чтобы оправдать свое неучастие в выборах: не интересуется политика, не нравится никто из кандидатов, один голос ничего не решает и т.д. В любом случае, однако, отказываясь идти на выборы, мы фактически уклоняемся от исполнения нашего гражданского долга и проявляем безразличие к судьбе страны. Отказ участвовать в выборах означает, что мы пассивно соглашаемся с тем выбором, который делают голосующие избиратели.



В древних Афинах людей, не интересующихся политикой и уклоняющихся от исполнения своего гражданского долга, называли «идиотами». Сегодня это слово имеет иное значение. Но мы по-прежнему можем считать «аполитичных» людей неполноценными.

Конечно, участие в выборах не гарантирует, что будет избрано хорошее правительство. Кандидат, которому мы отдали наш голос, может проиграть выборы или выиграть, но затем не оправдать наших ожиданий. Но отказ от участия в выборах лишает нас морального права предъявлять какие-либо претензии правительству: нам была предоставлена возможность повлиять на правительство, но мы не воспользовались ею.

За кого голосовать и на основании чего делать выбор?

Как решить, кто больше всего заслуживает наше доверие? Естественно, это личное дело каждого. Никто не вправе диктовать избирателям, за кого голосовать и почему. Однако существуют определенные общие принципы, которыми следует руководствоваться.

В первую очередь, мы должны спросить себя: какими качествами должен обладать тот, кому можно доверить судьбу страны? С другой стороны, откуда мы знаем, что понравившийся нам кандидат действительно обладает этими свойствами?

Как правило, политиков выбирают по двум критериям: моральный облик и профессиональные качества. В первую очередь, необходимо верить, что в случае победы на выборах, этот политик будет действительно отстаивать наши интересы. Его должны отличать патриотизм, порядочность и честность, чуткость и отзывчивость, а также желание и способность бороться до конца. С другой стороны, он должен разбираться в тех вопросах, которые ему предстоит решать. Это не значит, что он должен с самого начала знать обо всем – таких людей просто не существует. Но он должен правильно понимать стоящие перед страной задачи и уметь искать наиболее эффективные и адекватные пути их решения.



Как понять, кто из перечисленных в бюллетенях для голосования кандидатов имеет такие качества? Это очень сложный вопрос, возможно, самый сложный из всего, что связано с выборами. Как правило, с большинством кандидатов мы лично не знакомы. Тогда чем же нам руководствоваться?

Самый надежный критерий оценки человека – его прошлые дела. Поэтому, всегда легче оценивать тех кандидатов или те партии, которые уже были у власти. По мнению многих, это дает определенное преимущество правительственным кандидатам – избирателям легче их оценивать. Но это преимущество может легко стать недостатком: если люди недовольны положением в стране и работой государственных органов, они могут наказать правительство, отдав свои голоса оппозиции.

Оценивать оппозиционных кандидатов гораздо сложнее, особенно если они никогда не были у власти. В таких случаях избиратели обычно смотрят на их прошлые заслуги и достижения, если таковые имеются, насколько последовательна их позиция, насколько убедительны их предвыборные обещания и программы.



Политические партии серьезно облегчают выбор. Независимых кандидатов очень много, и избиратели просто не могут знать их всех. Но избиратели могут иметь вполне ясное представление об основных политических партиях, их прошлой деятельности и предвыборных лозунгах. Поэтому, стабильная и устойчивая система политических партий является одним из важнейших условий успешного демократического развития страны.

В каких случаях выборы считаются свободными и честными?

Факт проведения выборов еще не означает, что страну можно считать демократической. Главное, чтобы выборы были свободными и честными. В каких случаях можно утверждать, что в стране проводятся именно такие выборы?

Всеобщее избирательное право. Во-первых, все граждане страны должны иметь право и реальную возможность проголосовать за понравившегося им кандидата. Однако определенные ограничения в этом плане все-таки существуют: дети, иностранцы, осужденные преступники и лица с психическими заболеваниями лишены права голосовать. Но такие ограничения должны быть минимальными. Например, в декабре 2011 года, учтя рекомендации Венецианской комиссии, парламент Грузии постановил, что лица, осужденные за незначительные правонарушения тоже могут голосовать.

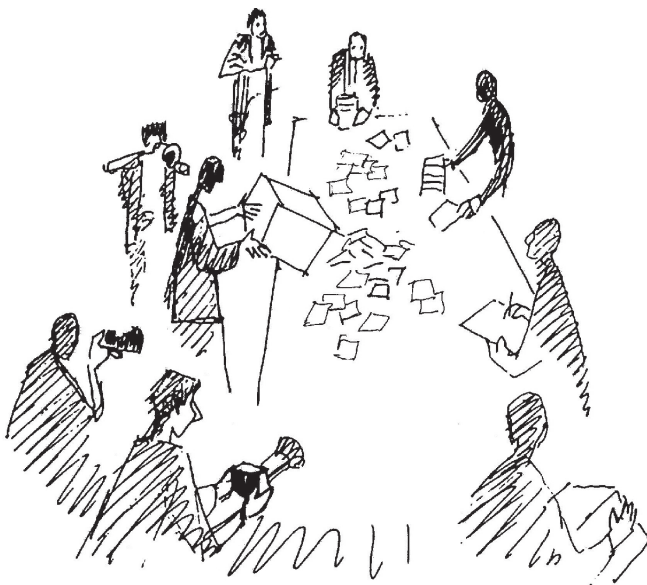
В тоже время, люди должны иметь возможность свободно выставлять свои кандидатуры на выборах – ограничения в этой сфере также должны быть минимальны. У людей не должно складываться ощущение, что только какая-то политическая партия или политический лидер могут вести страну по правильному пути, а они почему-то не могут выставлять свои кандидатуры.

Свобода информации и ведения предвыборной кампании. Как уже говорилось, наш выбор будет осознанным только в том случае, если мы хорошо знаем кандидатов и понимаем, что они нам предлагают. Как нам это понять? В-первых, от самих кандидатов зависит, как они представят себя избирателям и насколько понятно и убедительно смогут объяснить им свою предвыборную программу. Но для этого они должны иметь возможность непосредственно встречаться с избирателями и вести предвыборную агитацию с помощью телевидения, радио, газет, Интернета, настенных плакатов и т.д. Если избиратели не имеют возможности сравнивать разных кандидатов, такие выборы нельзя считать справедливыми.



Свобода волеизъявления. Избиратели должны иметь возможность сделать свой политический выбор – соответствующей отметкой в бюллетене – свободно, не подвергаясь запугиванию, шантажу, подкупу или другим формам давления. Гарантировать это можно только в том слу-

чае, когда избиратель находится в кабинке для голосования один, так, что никто не может подсмотреть кому он отдает свой голос. Гарантия тайны голосования – один из важнейших элементов свободных выборов. Кроме того, во всех странах попытки запугать или подкупить избирателей караются законом. Запрещается также политическая агитация непосредственно на избирательных участках: в решающий момент ничто не должно мешать избирателям сделать осознанный и свободный выбор.



Справедливый подсчет голосов. После того, как избиратели сделают свой выбор, остается угроза подтасовки итогов голосования. Избирательные комиссии различных уровней отвечают за то, чтобы не допустить фальсификацию выборов. Во-первых, в состав комиссий должны входить честные и порядочные люди. Кроме того, за процедурой голосования и подсчетом голосов следят наблюдатели (в том числе от соперничающих партий и кандидатов) – их задача также заключается в том, чтобы предотвратить фальсификацию.



Как видите, вопрос о том, признавать ли выборы демократическими или нет, не так прост и в отдельных странах может стать предметом серьезного разбирательства. В Грузии эта тема также часто стоит на повестке дня. Роль арбитра в таких случаях обычно играют международные организации, присылающие своих наблюдателей на выборы. В Грузии различные аспекты процесса выборов часто становились объектом критики.

Но наиболее авторитетные организации пока еще ни разу не подвергли сомнению демократический характер выборов в целом. В конечном итоге, граждане имеют возможность выбирать тех, кого хотят.

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ГРУЗИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

В ходе выборов, мы выбираем не просто «правительство» вообще, а голосуем за конкретные государственные органы с конкретными функциями. Соответственно, существуют различные типы выборов. Поэтому необходимо знать, какие конкретно органы мы выбираем и для чего.

Выборы и система государственной власти

Отличительной особенностью современного государства является довольно сложная система государственных органов, которые распределяют между собой различные функции. Каждая страна имеет собственную государственную систему, которая может меняться со временем.

Распределение функций между государственными органами осуществляется как правило как в вертикальной, так и в горизонтальной плоскости. С одной стороны, существуют органы центральной власти, действующие на всей территории страны, и региональные органы и органы местной власти, полномочия которых распространяются лишь на определенную ограниченную территорию. С другой стороны, распределение функций происходит как на общегосударственном уровне, то есть между органами центральной власти, так и на местном уровне, то есть между местными органами власти.

Демократия не означает, что каждый государственный орган формируется путем выборов. Вполне допустимо, чтобы люди выбирали, скажем, главу полиции, судью или начальника почтового управления – в некоторых странах проводятся и такие выборы. Как правило, однако, граждане избирают только основные государственные органы, наделяя их при этом правом самим определять состав других органов.

В последние два десятилетия в Грузии проводятся три типа выборов: президентские, парламентские и местные (или муниципальные). Это обусловлено принятой в Грузии системой распределения власти, хотя за прошедшие годы она не раз менялась. Особенность парламентских выборов 2012 года и президентских выборов 2013 года заключается в том, что они знаменуют собой переход на новую систему распределения власти, которая определяется принятыми в ноябре 2010 года изменениями в Конституции.

Эффективность и ограничение государственной власти

Как же должны распределяться функции между государственными органами? Это сложный вопрос и именно поэтому в разных странах приняты разные модели государственной власти. При выборе какой-либо конкретной модели обычно пользуются двумя основными критериями: эффективность государственного управления (то есть дееспособность государства) и необходимость контроля и ограничения государственной власти с тем, чтобы она не создавала угрозу гражданским свободам и правам человека.

Государство считается дееспособным когда оно реально способно принимать и претворять в жизнь решения по насущным для страны вопросам. Например, когда оно в состоянии защитить население страны от внешней угрозы, или пресечь подрывную деятельность враждебного государства, обеспечить законность и правопорядок, успешно бороться с преступностью, обеспечить финансовую стабильность, развивать общественную инфраструктуру и обеспечить ее бесперебойное функционирование, заботиться об общественном образовании, и т.д. Бывает, что у государства нет достаточных ресурсов для осуществления всех этих функций (например, если государство не может эффективно собирать налоги в бюджет), механизмы принятия решений чересчур усложнены или противоречат друг другу, государственные органы не способны претворять в жизнь принятые решения, и т.д. Примеров таких стран немало – их обычно называют несостоявшимися государствами. В недалеком прошлом к их числу относилась и Грузия.

С другой стороны, если государственная власть сосредоточена в руках одного человека, группы лиц или какой-либо одной структуры, гражданские права и свободы могут оказаться под угрозой. В таких случаях неважно, кто именно находится во главе государственных органов в данный момент. Природа человека такова, что получив власть люди всегда стараются расширить и укрепить свою власть и влияние, хотя бы потому, что, по их мнению, они лучше понимают и знают что именно требуется стране.

Поэтому, ограничение власти – это единственная гарантия того, что даже хорошее правительство никогда не попытается нарушить гражданские права и свободы. Для этого недостаточно в законодательном порядке строго очертить круг полномочий государственных органов (хотя это тоже необходимо). Необходима система сдержек и противовесов, то есть раз-

деление компетенций между органами государственной власти таким образом, чтобы деятельность любого органа власти сдерживалась и ограничивалась другим органом, во главе которого будут стоять не менее амбициозные люди. Например, противовесом для президента или премьер-министра должен быть парламент, а их обоих должна в свою очередь сдерживать судебная власть и т.д. Именно такая система считается главным гарантом соблюдения гражданских прав и свобод.

Однако обеспечить дееспособность государства и одновременно ограничить государственную власть – это очень сложная, хотя и необходимая, задача. Если приоритет отдается дееспособности, страна может превратиться в диктатуру, а если первостепенное значение отводится сдерживанию и ограничению власти, результатом может стать «несостоявшееся государство». Именно по этой причине построение демократического государства – крайне сложный и трудный процесс, для которого недостаточна добрая воля отдельных граждан. Для Грузии этот процесс тоже был нелегким: мы несколько раз меняли конституционную систему распределения государственной власти и даже сейчас нет уверенности в том, что существующая сегодня модель – это наилучший вариант.

Законодательная и исполнительная власть

Механизмы обеспечения эффективности государственного управления и сдерживания власти распространяются на всю государственную систему. Но главной проблемой является разделение законодательной и исполнительной власти.



История современной демократии – это в значительной мере история парламентаризма. Парламент – это в первую очередь место, где различные слои общества, через своих представителей, выражают и отстаивают свои нужды, интересы и взгляды (французское слово «парламент» переводится как «беседа», «дискуссия»). Однако в демократическом государстве парламент это не просто дискуссионный клуб – он, кроме того, принимает решения. Эти решения подразделяются в основном на две группы.

Во-первых, парламент принимает законы, которым должны подчиняться все: и простые граждане и государственные органы. Именно поэтому парламент называют «законодательной властью».

Во-вторых, непосредственное управление страной осуществляет исполнительная власть, которая сегодня существует обычно в двух видах: президент и его министры, либо кабинет министров. Слово «исполнительная» указывает на то, что в конечном итоге эта власть исполняет волю граждан. Поэтому эта власть формируется прямо или косвенно путем выборов.

Еще одной важнейшей функцией парламента, кроме принятия законов, является контроль исполнительной власти. Как уже было отмечено, исполнительная власть не может выходить за рамки принятых парламентом законов. Парламент имеет в своем распоряжении очень эффективный механизм контроля – государственный бюджет. Без денег исполнительная власть просто ничего не сможет сделать, а расходовать бюджетные средства она может только в соответствии с утвержденным парламентом бюджетом.



Кроме того, парламент играет важную роль в процессе формирования исполнительной власти, хотя в разных конституционных моделях эта роль разная. Именно в этом плане несколько раз менялась Конституция Грузии.

Как менялась Конституция Грузии

В 1995-2003 годах во главе исполнительной власти стоял президент, управлявший страной с помощью назначенных им министров. Парламент мог лишь отклонить кандидатуру какого-нибудь министра – этим ограничивалась его роль в формировании исполнительной власти. Но и у президента было мало рычагов влияния на парламент.

В результате принятых в 2004 году изменений, роль парламента формально расширилась, поскольку была учреждена должность премьер-министра, избираемого парламентским большинством, без которого президент не может назначать большую часть министров. В тоже время, однако, в случае принципиального расхождения во взглядах с парламентом президент может довольно легко распустить парламент. А это значит, что парламент вряд ли пойдет наперекор воле президента.

Фактически, в течение всего этого времени институт президентского правления играл ведущую роль в системе государственного устройства Грузии. По мнению многих, изменения 2004 года еще более укрепили президентскую власть. Соответственно, именно на выборах президента от граждан требуется принятие наиболее ответственного решения.

Однако, в результате конституционных изменений 2010 года ситуация кардинально изменилась. В 2013 году граждане вновь изберут президента прямым голосованием. Но теперь власть президента будет серьезно ограничена и, по сравнению с нынешним и предыдущими президентами, он будет менее значимой политической фигурой. Он сохранит определенные полномочия в сфере обороны и внешней политики, и будет играть роль своеобразного арбитра в случае кризиса власти в стране. В обычных же условиях, у президента не будет возможности оказывать серьезное влияние на политические процессы.

Центр исполнительной власти сместится в сторону кабинета министров, во главе которого будет стоять премьер-министр. Последний станет наиболее значительной политической фигурой и будет играть центральную роль в управлении страной. Но кто станет премьер-министром, и кто войдет в его кабинет, целиком и полностью будет зависеть от парламента. Соответствующее решение будет принимать партия или коалиция, имеющая большинство в парламенте.

Поэтому предстоящие в октябре 2012 года выборы парламента станут самыми значительными парламентскими выборами в истории Грузии (если не считать выборы Национального собрания в 1918 году). Новый парламент будет исполнять не только законодательные функции, но, после того как истечет срок полномочий действующего президента, станет играть решающую роль в формировании исполнительной власти. Таким образом, Грузия сделает очень важный шаг в сторону парламентской системы управления, принятой сегодня во многих странах Европы.

Срок полномочий выборных органов власти

Конституционная модель государственного управления определяет не только функции и полномочия отдельных органов власти, но и срок действия этих полномочий. Это один из главных компонентов демократического строя. В частности, в соответствии с Конституцией Грузии, срок полномочий парламента – четыре года, а президента – пять лет.

Как и в случае эффективности и ограничения государственной власти, здесь также необходим разумный компромисс. Если президент или парламент будут избираться на слишком долгий срок (например 10 лет), контроль общества за властью может ослабнуть, а власть может забыть, что она несет ответственность перед своими избирателями и подотчетна им. Если же выборы будут проводиться слишком часто (например каждый год), у избранной власти просто не останется времени на реализацию своих программных приоритетов и задач, а избиратели не смогут адекватно оценить работу тех, кого они избрали. Кроме того, постоянная предвыборная лихорадка создает в обществе чувство нестабильности и может побудить правительство к принятию популистских решений.

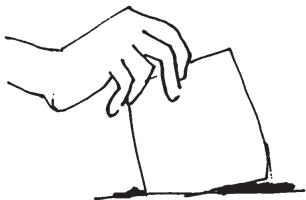
Поэтому, на основании многолетнего опыта демократии считается, что наиболее разумный срок полномочий выборных органов власти – 4-5 лет (местные органы власти могут избираться и на меньший срок). С этой точки зрения, определенные Конституцией Грузии сроки вполне соответствуют международной практике.

Конечно же, не следует думать, что в промежутках между выборами власть может не обращать внимания и не реагировать на настроения общества. Но это не означает необходимости частой смены власти –

досрочные выборы допустимы лишь в чрезвычайных ситуациях. Это один из параметров, который особо выделяют сторонники парламентской модели. Президентская модель – более жесткая в этом плане: законно избранного президента очень трудно досрочно отстранить от власти в рамках конституции. В парламентской модели очень легко сменить кабинет министров, не вызвав при этом политической нестабильности в стране.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ГРУЗИИ

Как и в любом демократическом государстве, власть в Грузии принадлежит народу, который осуществляет ее через своих избранных представителей. В Конституции Грузии закреплено право каждого гражданина избирать или быть избранным в представительские органы государственной власти и занимать выборные должности. Выборы базируются на определенных демократических принципах, таких как всеобщность, равенство, прямое голосование и тайна голосования.



Давайте посмотрим, что подразумевают эти принципы и как они осуществляются в Грузии.

Всеобщее избирательное право

Всеобщее избирательное право включает в себя активное и пассивное избирательное право:

- *Активное избирательное право* – это право человека избирать (то есть лично участвовать в выборах) кандидатов в представительские органы государственной власти и на выборные государственные должности.
- *Пассивное избирательное право* – это право быть избранным, т.е. право быть кандидатом в представительские органы государственной власти, или на определённую государственную должность.

Вместе с тем, всеобщее избирательное право имеет ряд ограничений, строго определенных соответствующим законодательством. Такие ограничения называются цензами и включают в себя ценз гражданства, возрастной ценз, языковой ценз и т.д. Как правило (но не всегда), пассивное избирательное право имеет более жесткие ограничения, поскольку оно касается тех, кто стремится быть избранным в органы государственной власти.

Гражданство

До 2012 года и активное и пассивное избирательное право распространялось только на лиц, имеющих грузинское гражданство. В апреле 2012 года парламент Грузии приступил к рассмотрению поправок, согласно которым пассивным избирательным правом смогут пользоваться и граждане стран членов Евросоюза, при условии, что они родились в Грузии и постоянно проживали в стране не менее 10 лет.

Место жительства

Ценз места жительства касается только пассивного избирательного права: для того, чтобы быть избранным в органы государственной власти, кандидат должен на момент выборов не менее двух лет постоянно проживать в Грузии, или состоять на учете в грузинском консульстве в какой-либо из зарубежных стран.

Возраст

- В Грузии, в выборах любого уровня имеет право участвовать любой гражданин страны, которому на момент выборов, в том числе и в день выборов, исполнилось 18 лет.
- В парламент могут быть избраны только лица, достигшие 25-ти летнего возраста. С апреля 2012 года в парламенте рассматривается конституционная поправка, предусматривающая снижение этого возрастного ценза до 21 года.
- Президентом Грузии может быть избран только гражданин, достигший 35-ти летнего возраста, а мэром Тбилиси – кандидат не моложе 25 лет.

Дееспособность, судимость, тюремное заключение

- Лица, признанные судом недееспособными или отбывающие тюремное заключение, лишаются активного и пассивного избирательного права. В конце 2011 года парламент Грузии утвердил поправки к Конституции, согласно которым лица, осужденные за незначительные правонарушения на срок не более пяти лет имеют право голосовать.

- В парламент Грузии не могут быть избраны наркоманы или лица, употребляющие наркотические вещества.

Знание государственного языка

Языковый ценз действует только в отношении пассивного избирательного права. По действующему законодательству, депутат парламента обязан владеть государственным, грузинским языком.

Каких либо других ограничений грузинское законодательство не предусматривает.

Принцип равенства

Принцип равенства означает, что голоса всех избирателей равны между собой. Одной из гарантий соблюдения этого принципа являются списки избирателей. В эти списки заносятся все граждане Грузии, имеющие право голосовать на основании официальной регистрации их постоянного места жительства. Каждый избиратель может находиться лишь в одном избирательном списке, и таким образом имеет только один голос (то есть может участвовать в голосовании только один раз).

Этот принцип распространяется и на пассивное избирательное право. Любой кандидат может выставлять свою кандидатуру только в одном избирательном округе или в одном партийном списке.

Принцип прямых выборов

В некоторых странах проводятся непрямые выборы. В США, например, президент избирается не гражданами, а Коллегией выборщиков, которые избираются населением отдельных штатов. На практике это означает, что избиратели голосуют за один из списков выборщиков, обозначенных каким-либо кандидатом. Выборщики обычно заранее обещают проголосовать за кандидата от их партии (и именно имена этих кандидатов размещаются в бюллетенях, а не имена отдельных выборщиков). В Грузии выборы проходят иначе. Здесь на выборах любого уровня каждый избиратель отдает свой голос непосредственно конкретному кандидату или политической партии.

Тайна голосования



В Грузии, для проведения выборов на избирательных участках устанавливаются специальные кабины для голосования. В момент голосования никто не должен находиться в кабине кроме самого избирателя, за исключением тех случаев, когда избиратель по какой-либо причине не в состоянии самостоятельно сделать отметку в бюллетене. Любые попытки в какой-либо форме повлиять на выбор избирателя запрещены законом.

Политические партии

В современных демократических государствах предвыборная борьба, как правило, принимает форму соревнования между различными политическими партиями. Политическая партия – это добровольное объединение граждан, основанное на какой-либо конкретной идеологии и создаваемое с целью завоевания и осуществления власти.

Конституция Грузии гарантирует право граждан создавать политические партии или другие политические организации и принимать участие в их деятельности. В настоящее время в Грузии зарегистрировано более 200 политических партий, но только небольшая их часть реально участвует в политической жизни страны.

Существующее законодательство позволяет довольно легко учредить политическую партию. Для этого достаточно создать учредительное собрание, на котором должно присутствовать не менее 300 делегатов. Запрещается создание и функционирование таких партий, деятельность которых направлена на свержение или насильственное изменение конститу-

ционного строя страны, ущемление ее суверенитета и независимости, нарушение территориальной целостности, а также призывающих к войне и насилию, содействующих укреплению местничества и разжигающих межнациональную и социальную рознь и религиозную вражду.

Военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, судьям и прокурорам запрещается вступать в политические партии.

Для того, чтобы принять участие в выборах, политическая партия должна пройти регистрацию в Центральной избирательной комиссии (ЦИК). С этой целью партия подает соответствующее заявление на имя председателя ЦИК. Партии, не имеющие депутатов в парламенте Грузии, обязаны также представить в ЦИК список не менее 25 тысяч избирателей с подписями в свою поддержку.



Финансовые ресурсы имеют большое значение для функционирования политических партий. Поэтому во всех демократических странах вопрос финансирования партий также регулируется законом. В Грузии политические партии финансируются государством. В частности, победившие на выборах партии, в последующий период получают дотации из государственного бюджета, размер которых пропорционален количеству полученных на выборах голосов. У партий могут быть и другие источники финансирования, но только в строго очерченных законом рамках. Например, они имеют право принимать добровольные денежные или материальные пожертвования от граждан Грузии (но не от юридических лиц), но при условии, что в течение года пожертвования от одного конкретного физического лица не превысят 60 тысяч лари. Размер суммарного членского взноса от каждого члена партии не должен превышать 1200 лари в год. Суммарные расходы партии в течение года не должны быть больше чем 0,2% от валового внутреннего продукта (ВВП) Грузии за предыдущий год.

Контрольная палата Грузии следит за соблюдением законности и прозрачности в финансовой деятельности политических партий.

Виды избирательных систем

Избирательная система должна обеспечивать справедливое представительство различных политических взглядов. Но что значит «справедливое»? На основе каких принципов должен проходить подсчет голосов? Это довольно трудный вопрос, хотя может показаться легким на первый взгляд. Почти в каждой демократической стране он является предметом непрекращающихся споров и дебатов. Грузия в этом плане не является исключением.

Существуют разные избирательные системы. Избирательная система Грузии постоянно меняется, но во всех парламентских выборах соблюдается один главный принцип: часть депутатов избирается по пропорциональной, а другая часть – по мажоритарной системе. Поэтому рассмотрение данной темы мы начнем с их описания.

Мажоритарная система

Мажоритарная система ведет свое название от французского слова *majorité*, которое переводится как «большинство». Ее суть состоит в том, что победившими, то есть избранными, считаются кандидаты, набравшие большинство голосов избирателей по избирательному округу, в котором они баллотируются.

Как правило, мажоритарная система применяется в одномандатных избирательных округах. Это значит, что от данного округа избирается только один кандидат – хотя баллотироваться могут сколько угодно кандидатов – который может быть, а может и не быть членом какой-либо политической партии. В этом случае большое значение имеет количество избирательных округов и число избирателей в них. Желательно, чтобы страна была разбита на приблизительно одинаковые по числу избирателей избирательные округа для того, чтобы голоса избирателей были примерно равны между собой. Однако это условие соблюдается не во всех странах, так как границы мажоритарных избирательных округов часто определяются сложившейся исторической традицией. Такая ситуация имеет место и в Грузии.

Мажоритарные системы различаются в зависимости от того, что подразумевается под понятием «большинство голосов». Наибольшее распространение получили мажоритарная система абсолютного большинства и мажоритарная система относительного, или простого большин-

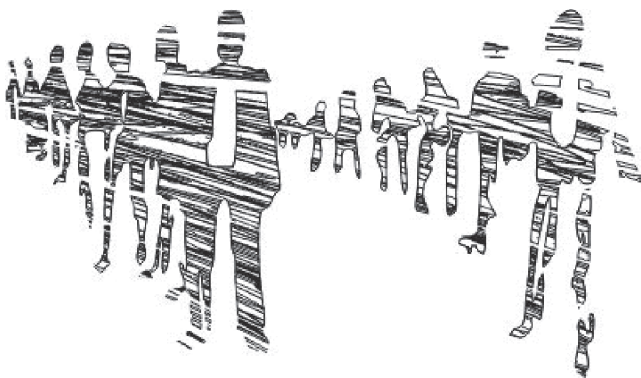
ства. При *мажоритарной системе абсолютного большинства* избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов избирателей (т.е. как минимум 50% + 1 голос) в своем избирательном округе. Если никто из кандидатов не сумеет набрать такого количества голосов, назначается второй тур голосования, в котором участвуют только два кандидата, показавшие наилучшие результаты. Победившим считается тот из них, кто получит больше голосов, чем его соперник.

При *мажоритарной системе относительного большинства* применяется более простая схема: избранным считается кандидат, получивший голосов больше, чем каждый из его соперников в отдельности (то есть простое большинство голосов). Для этой системы второй тур голосования не требуется.

В некоторых странах применяется смешанная система голосования, представляющая собой промежуточный вариант между двумя вышеописанными моделями – победившим считается кандидат набравший больше голосов, чем каждый из его соперников в отдельности, но при условии, что в соответствующем избирательном округе за него проголосовало определенное количество пришедших на выборы избирателей, например не менее 30%. Если никто из кандидатов не сумеет набрать более 30% голосов пришедших на выборы избирателей, назначается второй тур голосования, в котором участвуют два кандидата, занявшие первое и второе место по итогам первого тура.

Пропорциональная система

При пропорциональной системе избиратели голосуют не за отдельных кандидатов, а за партийные списки. При этом в бюллетенях для голосования приводятся только названия партий (или избирательных блоков). Каждая партия, участвующая в выборах, получает количество депутатских мест, пропорциональное числу полученных ею голосов избирателей. Представим, например, что в парламенте 100 депутатов и в ходе выборов партия «1» получила 60% голосов, а партия «2» – 40%. В таком случае первая партия получит 60 депутатских мандатов, а вторая – 40. Соответственно, из первой партии избранными будут считаться кандидаты, занимающие первые 60 мест в ее партийном списке, а из второй партии – первые 40 кандидатов.



Во многих странах пропорциональная система предусматривает минимальный избирательный барьер для прохождения партий в представительский орган. Например, если за партийный список конкретной партии проголосовали менее 3%, 4% или 5% пришедших на выборы избирателей, эта партия не получит ни одного мандата. Это делается для того, чтобы представительский орган не был слишком «пестрым» и чтобы в нем были представлены только основные политические силы. Таким путем обеспечивается максимальная эффективность представительского органа.

Смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система Грузии

У каждой из вышеописанных систем есть свои сторонники и противники как в Грузии, так и в других демократических странах. Преимущество мажоритарной системы заключается в том, что она проста и понятна для рядового избирателя. Избиратели голосуют за конкретное лицо из своего избирательного округа и вполне вероятно, что они хорошо его знают. Кроме того, при мажоритарной системе регионы страны лучше представлены в парламенте. С другой стороны, при пропорциональной системе распределение мест в парламенте точнее отражает реальный политический расклад сил в стране и политические предпочтения электората. При мажоритарной системе даже сравнительно малопопулярная партия может получить абсолютное большинство мест в парламенте.

В Грузии на выборах парламента применяются обе эти системы голосования. В частности, парламент Грузии избирается сроком на 4 года и состоит из 150 депутатов, из которых 77 избираются по пропорциональной системе, а 73 – по мажоритарной. Десять одномандатных мажоритарных округов расположены в Тбилиси, а остальные 63 – в пределах

территории различных муниципалитетов (район или город с местным самоуправлением). Баллотироваться в этих округах могут как представители отдельных партий и блоков, так и индивидуальные кандидаты, выдвинутые инициативной группой граждан (в группе должно быть не менее 5 человек). Победитель выявляется с помощью системы относительного большинства с 30% минимальным барьером. Если никто из кандидатов не получит более 30% голосов пришедших на выборы избирателей, назначается второй тур голосования, в котором участвуют два кандидата, занявшие по итогам первого тура первые два места.

Для пропорционального голосования каждая партия (или блок), участвующая в выборах представляет свой партийный список, число кандидатов в котором должно быть не менее 100 но не более 200.

В парламент проходит только та партия или блок, которая сумеет набрать не менее 5% голосов пришедших на выборы избирателей.

ПРОЦЕДУРА ГОЛОСОВАНИЯ В ГРУЗИИ

Вся деятельность политиков в той или иной мере связана с выборами. Они стремятся заручиться поддержкой как можно большего числа граждан, и именно итоги выборов могут служить мерилем их популярности. Формально, однако, избирательный процесс начинается со дня объявления даты выборов и состоит из нескольких этапов.

Объявление даты выборов

По Конституции Грузии, очередные парламентские выборы должны пройти в октябре 2012 года. Конкретную дату выборов определяет президент, не позднее чем за 60 дней до дня голосования. Этот срок необходим для своевременного урегулирования всех связанных с выборами организационных и технических вопросов.



Регистрация участвующих в выборах политических партий (избирательных блоков) и независимых кандидатов

Для того, чтобы политические партии и избирательные блоки смогли принять участие в выборах и назначить своих представителей в избирательные комиссии, они должны пройти официальную регистрацию. Для уже представленных в парламенте партий предусмотрена упрощенная процедура регистрации – им достаточно в установленные сроки подать соответствующее заявление на имя председателя ЦИК. Остальные партии должны внести свои заявления раньше, в период с 1 января по 1 августа, и не позднее 15 августа представить в ЦИК список не менее 25 тысяч избирателей с подписями в свою поддержку.

После официальной регистрации партии могут формировать избирательные блоки. Но в этом случае, входящие в конкретный блок партии, лишаются права участвовать в выборах самостоятельно либо присоединяться к другим блокам.



Что касается независимых кандидатов, баллотирующихся по мажоритарной системе, они должны представить в ЦИК список не менее 1% зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа избирателей с подписями в свою поддержку и внести 5000 лари на соответствующий депозитный счет. Эти деньги будут полностью возвращены кандидату, если он

сумеет набрать не менее 10% голосов избирателей – в противном случае, они будут перечислены в государственный бюджет Грузии.

Избирательные округа и участки

Для проведения выборов вся территория страны разбивается на территориальные избирательные округа и участки. В случае парламентских выборов, каждый муниципалитет, за исключением Тбилиси, становится отдельным мажоритарным избирательным округом. В Тбилиси создаются десять избирательных округов. В свою очередь, каждый избирательный округ разбивается на избирательные участки. Именно на избирательных участках проходит регистрация избирателей и процедура голосования. На территории каждого участка должны быть зарегистрированы не менее 20 и не более 1500 избирателей.

Избирательные комиссии

Избирательные комиссии бывают центральными, окружными и участковыми. Их задача – обеспечить организацию и проведение выборов.

Избирательная комиссия любого уровня состоит из председателя и 12 членов.

Пять членов ЦИК избираются парламентом из числа кандидатов представленных президентом, а остальные семь – участвующими в выборах политическими партиями. Председатель ЦИК избирается членами комиссии от оппозиционных партий по представлению президента. Если они не сумеют достичь согласия по кандидатуре председателя или откажутся от этого права, тогда председатель избирается парламентом (именно таким образом был избран нынешний председатель ЦИК).



В окружной избирательной комиссии шесть членов избираются ЦИК, а остальные семь назначаются участвующими в выборах партиями. Председатель окружной комиссии избирается членами комиссии большинством голосов. По аналогичному принципу формируются участковые избирательные комиссии.

Совокупность комиссий всех уровней представляет собой единую систему избирательных структур. Кроме организации и проведения выборов, избирательные комиссии призваны также следить за точным и неукоснительным исполнением избирательного законодательства.

Списки избирателей

Все граждане Грузии, зарегистрированные в гражданском реестре и имеющие право голосовать, включены в общий список избирателей. Этот список необходим для того, чтобы каждый гражданин мог воспользоваться своим избирательным правом. В общем списке избирателей содержатся следующие данные по каждому избирателю: фамилия, имя, дата рождения (число, месяц, год), адрес (в соответствии с удостоверением личности гражданина Грузии), личный номер гражданина Грузии, и дата регистрации в общем списке избирателей. В отношении граждан проживающих в других странах, в соответствующей графе ставится отметка «состоит на консульском учете», или (если не состоит на учете) «находится за пределами Грузии». Данные в списке избирателей располагаются в порядке, определяемом местом прохождения регистрации.



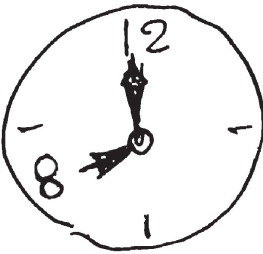
В рамках подготовки к парламентским выборам 2012 года была создана комиссия по уточнению списков избирателей. В состав комиссии входят, по принципу равного представительства, представители власти, оппозиционных политических сил и неправительственных организаций. Комис-

сия занимается уточнением списков избирателей на всей территории Грузии, используя в своей работе различные методы, включая обход всех избирателей по месту жительства. Результаты работы комиссии должны быть представлены в ЦИК не позднее 1 августа 2012 года.

В первый же день своей работы каждая участковая избирательная комиссия обязана вывесить на видном месте в помещении, где она работает списки избирателей, а также порядок и правила обжалования связанных со списками нарушений. Это позволит каждому избирателю проверить свою фамилию в списке и обратиться с жалобой в случае каких-либо неточностей или нарушений.

Процедура голосования

Процедура голосования – это наиболее яркий показатель того, насколько демократично проводятся выборы. Именно во время голосования избиратели выражают свою волю, а итоги голосования определяют, кто будет представлять граждан в парламенте. В это время любая деталь имеет значение для того, чтобы каждый избиратель мог свободно выразить свою волю и быть уверенным в том, что итоги выборов реально отражают истинные настроения людей пришедших на избирательные участки.



В день голосования избирательные участки начинают функционировать в 7 часов утра. С 7 до 8 часов участковая избирательная комиссия проводит необходимые подготовительные мероприятия: печатаются урны для голосования, пересчитываются бюллетени и т.д.

В 8 часов утра участки открываются для избирателей и начинается непосредственно процедура голосования.

Правила и порядок голосования:

Для участия в выборах каждый избиратель должен иметь при себе удостоверение личности или паспорт гражданина Грузии, а вынужденные переселенцы из оккупированных территорий должны кроме этого представить удостоверение беженца. Войдя на избирательный участок, избиратель должен подойти с этими документами к тому регистрационному столу, где он с наибольшей вероятностью может обнаружить свою фамилию.

Регистратор наносит на руку каждого избирателя маркировку специальной невидимой и несмываемой в течение нескольких дней – но безвредной для здоровья – химической краской. Это делается для того, чтобы один и тот же избиратель не мог проголосовать повторно. Если при входе на участок у избирателя будет обнаружено присутствие проведенной ранее маркировки, его не допустят к голосованию.



Избиратель получает бюллетень/и для голосования и расписывается в его/их получении. Регистратор ставит свою подпись в соответствующей графе обратной стороне бюллетеня/ей и удостоверяет ее специальной печатью. На парламентских выборах избирателям выдаются два вида бюллетеней: один для выборов мажоритарных кандидатов (фамилии которых перечислены в бюллетене), другой для пропорционального голосования (в нем содержатся названия партий и избирательных блоков).

Затем избиратель входит в кабину для голосования и отмечает в бюллетене (обводит ручкой) порядковый номер кандидата или партии (блока), которому он отдает свой голос. Если избиратель по какой-либо причине не в состоянии самостоятельно сделать отметку в бюллетене, он имеет право пригласить с собой в кабину для помощи любое лицо, кроме члена избирательной комиссии, кандидата, представителя участвующих в выборах партий или блоков и наблюдателя.

После этого, не выходя из кабины, избиратель должен сложить бюллетени таким образом, чтобы никто не смог увидеть за кого он отдал свой голос. Со сложенными бюллетенями он затем подходит к отдельно стоящему столу, самостоятельно берет оттуда специальный конверт, помещает сложенные бюллетени в конверт и затем опускает конверт в урну для голосования. Члены избирательной комиссии не имеют права раскрывать заполненные бюллетени или каким-либо другим способом нарушать тайну голосования.

Если избиратель случайно испортил бюллетень или специальный конверт, он должен немедленно сообщить об этом председателю участковой избирательной комиссии, после чего ему будет выдан новый бюллетень или конверт.

Члены участковой избирательной комиссии или другие лица, имеющие право находиться на избирательном участке, имеют право потребовать от избирателя, до того как он войдет в кабину для голосования и поместит бюллетени в специальный конверт, показать сколько бюллетеней он держит в руке, чтобы удостовериться, что он не несет с собой лишние бюллетени. Избиратель обязан подчиниться этому требованию.

Опустив конверт в урну для голосования, избиратель должен немедленно покинуть избирательный участок.

Если по состоянию здоровья избиратель не может лично прибыть на избирательный участок, он может голосовать на дому с помощью переносной урны для голосования. С этой целью он должен поставить в известность участковую избирательную комиссию не позднее чем за два дня до выборов.

Избирательные участки закрываются в 8 часов вечера. Однако, если к этому времени в очереди на голосование все еще стоят избиратели, участок не закрывается до тех пор, пока все они не получают возможность проголосовать.

Подсчет голосов

После завершения процедуры голосования начинается подсчет голосов. На каждом избирательном участке избирательная комиссия составляет и утверждает два итоговых протокола: в одном фиксируется количество голосов полученных каждым мажоритарным кандидатом, в другом – количество голосов в пользу каждой партии или блока. Протоколы вместе с избирательными бюллетенями затем пересылаются в окружную избирательную комиссию.

После этого, на основе итоговых протоколов участковых избирательных комиссий, каждая окружная избирательная комиссия подводит итоги выборов по своему избирательному округу.

Не позднее чем 19 дней со дня выборов, Центральная избирательная комиссия на своем заседании утверждает окончательные итоги голосования в масштабе всей страны, опираясь на протоколы окружных избирательных комиссий и руководствуясь судебными решениями по избирательным спорам.

Жалобы и иски

Как в процессе подготовки к выборам, так и непосредственно во время голосования у участников избирательного процесса и других лиц могут возникнуть претензии, что их избирательные права и законодательство и процедуры голосования были нарушены. Для таких случаев Избирательный кодекс Грузии предусматривает строго регламентированную процедуру и сроки обжалования и устанавливает точный круг лиц, имеющих право обжаловать конкретные нарушения.

Первой инстанцией, в которую необходимо подать жалобу в первую очередь является соответствующая участковая избирательная комиссия. Комиссия рассматривает поступившие жалобы в пределах своей компетенции и принимает соответствующее решение. Лицо, подавшее жалобу, имеет право обжаловать решение избирательной комиссии в суд, если посчитает принятое решение неправильным/несправедливым.



Нарушения процедуры голосования непосредственно в день выборов, по существующему законодательству, могут быть обжалованы только наблюдателями от политических партий и блоков, инициативных групп избирателей и организаций, имеющих статус наблюдателей на выборах. Такие нарушения должны быть зафиксированы в момент их совершения и немедленно обжалованы в соответствующую участковую избирательную комиссию. Решение участковой

избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию и в суд. Окончательные итоги голосования утверждаются только после того, как суд вынесет решение по всем избирательным спорам. Поэтому срок рассмотрения жалоб крайне ограничен.

Чтобы обеспечить прозрачность рассмотрения избирательных споров, на веб-сайте ЦИК создан реестр жалоб (<http://sachivrebi.cec.gov.ge/>), где любой желающий может получить информацию о поступивших в избирательные комиссии жалобах.

