

С.В. ВЕДЯШКИН
Д.В. СЕННИКОВА
Э.С. ЮСУБОВ

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС В РОССИИ И ВЕНГРИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

***Аннотация.** Статья посвящена особенностям избирательных систем Венгрии и Российской Федерации. Избирательная система Венгрии, хотя и построена на общепринятых основных началах, отличается самобытностью, обусловленной географическими особенностями и уникальностью процесса формирования политической системы. Авторы определили институты венгерского права, наличие которых в избирательной системе Российской Федерации может повысить гласность и открытость избирательного процесса, усилить качество информационного обмена с избирателями.*

***Ключевые слова:** Венгрия, Российская Федерация, избирательная система, стадии избирательного процесса, отчетность о происшествиях, выборы.*

ELECTORAL LAW AND PROCESS IN RUSSIA AND HUNGARY: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

***Abstract.** The article is devoted to the features of the electoral systems of Hungary and the Russian Federation. The electoral system of Hungary, although built on generally accepted basic principles, is distinguished by its originality, due to geographical features and the uniqueness of the process of formation of the political system. The authors have identified the institutions of Hungarian law, the presence of which in the electoral system of the Russian Federation can increase the transparency and openness of the electoral process, and improve the quality of information exchange with voters.*

***Keywords:** Hungary, Russian Federation, electoral system, stages of the electoral process, incident reporting, elections.*

ВЕДЯШКИН Сергей Викторович — кандидат юридических наук, доцент, доцент Томского государственного университета, доцент Западно-Сибирского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Томск

СЕННИКОВА Дарья Владимировна — кандидат юридических наук, доцент Томского государственного университета, доцент Западно-Сибирского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Томск

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — кандидат юридических наук, доцент, профессор Западно-Сибирского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», доцент Томского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Томск

Избирательные системы России и Венгрии построены на схожих принципах, но детальное исследование каждой из них дает основания для разграничения, обусловленного культурной и языковой самобытностью, географическими особенностями и уникальностью процесса формирования политической системы каждого из государств. В связи с этим даже некоторые похожие потребности, в частности учет позиций отдельных национальностей, удовлетворяются в государствах посредством различных правовых инструментов.

Между тем нельзя не отметить и общее в укладе жизни обеих стран. К числу актуальных для российского общества феноменов можно отнести отстаивание традиционных ценностей как способа достижения конституционной идентичности. Похожие процессы происходят и в Венгрии, к примеру, результаты референдума о характере и содержании сексуального просвещения продемонстрировали стремление граждан к сохранению консервативных начал в этом вопросе¹.

И Россия, и Венгрия сталкиваются с общими вызовами, связанными с культурной адаптацией мигрантов, которые с позиции обоих государств, должны интегрироваться в местное сообщество на условиях принимающей стороны [2, с. 25].

Политическая система, центром которой является «народная» партия, поддерживаемая большинством избирателей, также сближает Венгрию с российским политико-правовым контекстом.

Перечисленные сходства и различия, несмотря на их выборочный, и отчасти, незатейливый характер, наводят на мысль о некоторых общих процессах, протекающих в государствах, прежде всего, о сохранении локальной самобытности, которая явно ассоциирована с суверенитетом. Названная основа конституционного строя, в свою очередь, проявляется и в результатах реализации демократических институтов, в том числе выборов.

Исследование процессов организации и проведения избирательных кампаний и референдумов в обеих странах, как инструментов кадрового наполнения органов и решения наиболее значимых вопросов общественной жизни, интересны с точки зрения сравнительно-правового анализа, возможностей использования позитивной практики зарубежных государств. К тому же на этой почве возникает множество предпосылок для погружения в отечественные детерминанты избирательного права и процесса.

Основные начала избирательного права и процесса

Анализ организации и проведения выборов в России и Венгрии следует начать с исследования системы источников избирательного права, результаты которого определяют их первое сходство в характеризуемой области.

¹ Официальный сайт Национального референдума 2022 года. Будапешт, 2022. URL: <https://vtr.valasztas.hu/nepszavazas2022> (дата обращения: 20.05.2023).

В основе регламентации названного демократического института в Венгрии лежит Закон об избирательных процедурах 2013 года. Он содержит нормы о системе и правовом положении избирательных комиссий, о порядках ведения списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения агитации.

Здесь также действуют законы, посвященные отдельным избирательным кампаниям, в частности, выборам депутатов республиканского парламента — Закон 2011 года «О выборах депутатов Государственного собрания»; выборам в органы местного самоуправления — Закон 2010 года «О выборах представителей местных органов власти и мэров». В них в основном содержатся нормы об особенностях избирательной системы и порядке подведения итогов голосования и выборов, причем нормы базового акта об избирательных процедурах они не дублируют, что в целом свойственно законам об отдельных избирательных кампаниях в Российской Федерации.

С нашей позиции, Закон об избирательных процедурах 2013 года не является рамочным, тогда как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принимавшийся именно в таком качестве, в настоящее время детально регулирует порядок организации и проведения выборов и референдумов, значительно превосходя в объеме венгерский базовый закон.

И в Российской Федерации, и в Венгрии активное избирательное право по общему правилу является доступным для граждан, достигших совершеннолетия. В исключительных обстоятельствах на основании решения суда граждане Венгрии лишаются избирательного права, — при прохождении принудительного психиатрического лечения по приговору суда, наличии статуса недееспособного, в случае запрета заниматься общественными делами и при отбывании наказания в виде лишения свободы. Примечательно, что данные ограничения распространяются и на реализацию пассивного избирательного права, в частности, они действуют на выборах депутатов Государственного собрания.

Реализация пассивного избирательного права в России связана с большим количеством ограничений и включает критерий лояльности по отношению к государству, выраженный в отсутствии двойного гражданства и вида на жительство в иностранном государстве, а с недавних пор — и статуса иностранного агента. К числу подобных предписаний относится и запрет на причастность к деятельности экстремистских или террористических организаций. Ряд ограничений составляет так называемый криминальный ценз, из-за которого к участию в выборах в качестве кандидатов не допускаются лица, привлеченные к ответственности за тяжкие и особо тяжкие преступления, а также за некоторые преступления средней тяжести. Указанные цензы не исчерпывают перечень ограничений, связанных с реализацией пассивного избирательного права.

С 2013 года активное избирательное право на выборах в Государственное собрание Венгрии также получили граждане, достигшие 16 лет и вступившие в брак. Такое решение было обусловлено желанием общества учитывать интересы молодежи, ведущей самостоятельную жизнь при решении социально значимых вопросов. Данная мера вызывает интерес в контексте возможностей укрепления семьи и демографических показателей, которые актуальны также для России [1].

Таким образом, активное избирательное право является доступным в обоих государствах в относительно равной степени. Хотя в Венгрии на выборах в парламент возможно голосование с 16 лет при вступлении в брак, запрет на занятие общественной деятельностью приводит к утрате активного избирательного права, тогда как в России подобное ограничение отсутствует, но избирателем может быть только совершеннолетний гражданин. Реализация пассивного избирательного права связана с чуть большим количеством ограничений: здесь инструментами отбора кандидатов, помимо общих требований, предъявляемых к избирателям, является согласие партии на выдвижение. При этом кандидат может выдвигаться и в порядке самовыдвижения.

Особенности отдельных этапов избирательного процесса в Венгрии

Многонациональный состав населения Венгрии обуславливает в ней большую самобытность политической системы и избирательного процесса в сравнении с российской и иными зарубежными практиками. Государственный механизм страны включает органы национального представительства, выражающие интересы этнических меньшинств, которые нацелены на поддержание использования их родного языка, развитие культуры и образования с учетом национальной, прежде всего, лингвистической специфики.

Этнические меньшинства — это группы людей, которые являются коренными жителями страны не менее 100 лет, находятся в численном меньшинстве и, являясь гражданами государства, относят себя к представителям определенного этноса, имеющего свой язык, культуру и традиции. Такие группы сформированы из представителей 13 национальностей. Они выражают свои интересы через специальные представительные органы и Государственное собрание [3].

Венгерское законодательство позволяет создавать партийные коалиции с несколькими политическими партиями, совместно выдвигающими кандидата (кандидатов) или общий список. Так, избирательное объединение, лидировавшее на выборах депутатов Государственного собрания в 2022 году, и его основные оппоненты представляют собой коалиции партий. Данный институт очень похож на действовавшие ранее в России партийные блоки.

В некоторой степени отличается и порядок сбора подписей в поддержку выдвижения. Так, если в Российской Федерации подписные листы изготавливаются кандидатами самостоятельно за счет средств избирательного

фонда, то в Венгрии так называемые купоны (ajánlívét), предназначенные для сбора подписей (рекомендаций), предоставляются избирательным бюро, действующем при комиссии, ответственной за регистрацию кандидатов или их списков.

Купоны имеют степени защиты (с 2014 года) и уникальный идентификатор. Они являются документами строгой отчетности: их запрещено копировать и полагается вернуть, если они оказались не востребованными. В противном случае кандидат может быть привлечен к административной ответственности с выплатой штрафа в размере 1000 венгерских форинтов (примерно 264 рубля) за каждый невозвращенный купон (размер штрафа един для всех избирательных кампаний). Санкции назначаются даже в случаях утраты документов не по вине кандидата, а вследствие действий иных лиц, например, сборщиков подписей.

Избиратели, оставляя подписи поддержки в купонах, указывают свои персональные данные. В то же время названные сведения может внести и сборщик подписей, однако подпись избиратель всегда ставит самостоятельно.

В 2022 году стала доступна онлайн-проверка сведений, внесенных в купоны, благодаря которой каждый избиратель может определить, не использовал ли кто-либо из кандидатов или политических партий его данные для поддержки выдвижения, минуя гражданина.

Финансирование избирательной кампании отличается возможностью получения перечислений в избирательные фонды из бюджета. Так, на основании Закона о прозрачности финансирования предвыборной агитации при проведении парламентских выборов от 2013 года на основных и дополнительных выборах в парламент каждый кандидат, выдвинутый в личном качестве, имеет право на субсидию в размере одного миллиона форинтов (примерно 228 264 рубля) из бюджета республики, при этом размер субсидии ежегодно индексируется.

Средства, перечисленные для проведения избирательной кампании, подлежат возврату, если кандидат набрал менее 2 процентов действительных голосов, поданных в отдельном избирательном округе, или был лишен своего статуса на основании Закона об избирательных процедурах от 8 апреля 2013 года.

В России похожие нормы, предполагающие возможность перечисления избирательными комиссиями средств в фонды кандидатов и политических партий для проведения агитации, имели место в федеральных законах о выборах № 56-ФЗ от 06.12.1994 и № 124-ФЗ от 19.09.1997. Некоторые конституционалисты высказывались в пользу государственного финансирования избирательных кампаний. Однако, в частности Е.И. Колюшин указывал, что названный инструмент финансирования несправедлив по отношению к налогоплательщикам, которые вынуждены финансировать попытки реализации политических амбиций своих соотечественников [4, с. 60]. В то же время участие государства в финансировании избирательных кампаний партий

обоснованно, если средства адресуются избирательным объединениям, востребованным у электората. В текущих правовых условиях на основании Федерального закона «О политических партиях» денежные суммы на организацию своей работы получают политические партии, пользующиеся поддержкой избирателей, но при этом выплаты не привязаны к проведению отдельных избирательных кампаний.

Интересен венгерский опыт проведения бесплатной агитации на телевидении и радио, причем как в государственных, так и в частных компаниях. Продолжительность трансляции последними определяется самостоятельно, но она не должна быть более, чем в два раза короче времени, отведенного государственными теле- и радиоккомпаниями.

Для трансляции роликов выбираются государственные телеканалы и радиостанции с наиболее высоким рейтингом. В 2014 году соответствующие обязанности выполняли Magyar Televízióra, Magyar Rádióra и Duna Televízióra. В 2022 году в качестве государственного СМИ агитацию транслировала только Duna Médiaszolgáltató. Частные компании также предлагают свои услуги кандидатам: в 2018 году в таком качестве выступили ATV Zrt., Magyar RTL Televízió Zrt. и Advenio Műsorszolgáltató Zrt.², в результате реклама транслировалась на двух телеканалах и трех радиостанциях. В 2022 году услуги оказывала только Magyar RTL Televízió Zrt.³

Таким образом, количество предложений от телеканалов снижается и по оценкам социологов оказывается недостаточным для полноценного освещения избирательных кампаний кандидатов, в этой связи все большую актуальность приобретают интернет-ресурсы [5].

Большой интерес вызывает венгерский институт предоставления данных из списка избирателей. Для ведения избирательной кампании кандидатам и субъектам их выдвижения по запросам предоставляются данные о гражданах, зарегистрированных на территории избирательных округов, включая сведения об имени, адресе, возрасте и поле, которые выдаются при наличии согласия избирателя. Такая информация потенциально может повысить качество информационного обмена между кандидатами и гражданами, а также содействовать рациональному распределению ресурсов, выделенных для проведения агитации за счет адресного взаимодействия с избирателями. За предоставление названных сведений субъекты выдвижения выплачивают

² Сведения о средствах массовой информации, согласных оказывать услуги на выборах в 2018 году. Официальный сайт Национального избирательного бюро. Будапешт, 2018. URL: <https://www.valasztas.hu/documents/20182/558074/Politikai+reklam+közzétételére+bejelentkezett,+nem+közzsz olgálatinak+minősülő+médiaszolgáltató.pdf/e91f3c26-bb05-42e6-bfe8-d4620a8b5b67?version=1.8&t=1632736350348&download=true> (дата обращения: 20.05.2023).

³ Сведения о средствах массовой информации, согласных оказывать услуги на выборах в 2022 году. Официальный сайт Национального избирательного бюро. Будапешт, 2022. URL: <https://www.valasztas.hu/documents/20182/305762/Politikai+reklam+közzétételére+bejelentkezett+médiaszolgáltató+az+országgyűlési+képviselők+2022+évi+választásán.pdf/fd3a8ce1-ce7f-5984-bcc7-3abaebb2319c?version=1.2&t=1646381318019&download=true> (дата обращения: 20.05.2023).

взнос на счет Национального избирательного бюро в размере трех венгерских форинтов за информацию о каждом гражданине (0,77 рублей).

Организация и проведение голосования также отличается использованием некоторых инструментов, реализация которых была бы уместна и в России. Так, в Венгрии фиксация участковой избирательной комиссией происшествий, происходящих в день голосования, обеспечивает гласность их деятельности и позволяет погрузиться в специфику работы этого органа. Данная информация размещается в открытом доступе на официальном сайте избирательной кампании.

Например, на выборах в венгерский парламент в 2022 году во время голосования вне помещения для голосования в городе Сомбатхей член комиссии споткнулся и упал вместе с ящиком для голосования. Член комиссии не был травмирован, но ящик был поврежден, все бюллетени остались внутри и не могли быть извлечены наружу. Члены комиссии зафиксировали место повреждения и, как только ящик для голосования был возвращен в помещение для голосования, при 7 голосах «за» и 0 — «против» приняли решение его открыть во время подсчета голосов и подвести итоги голосования с учетом извлеченных из него бюллетеней⁴.

Такая своего рода отчетность о нетипичных ситуациях на избирательных участках, с одной стороны, обеспечивает публичный характер организации и проведения голосования, с другой — позволяет определить стандарт работы с нештатными происшествиями на базе полученных от членов комиссии сведений.

* * *

Подход к выбору избирательной системы и методики распределения мандатов на выборах в Венгерский парламент отличается наличием норм, позволяющих избежать некоторых недостатков мажоритарной избирательной системы. Так, на выборах используется смешанная избирательная система, при этом мандаты распределяются между партиями и их коалициями, выдвинувшими списки, с использованием метода д'Ондта.

До начала распределения к голосам, доставшимся спискам политической партии или коалиции, прибавляются «излишки» голосов, полученных кандидатами соответствующих избирательных объединений при голосовании по мажоритарной системе. И если на каком-либо из одномандатных округов кандидат, выдвинутый партией или коалицией в личном качестве, одержал победу на выборах, от полученного им количества голосов отнимаются голоса кандидата, занявшего на округе второе место. А набранные сверх необходимого количества голоса прибавляются к результатам списка выдвинувшей его партии или коалиции. Кроме того, если кандидат, выдвинутый в личном

⁴ Чрезвычайные происшествия. Официальный сайт выборов Государственного собрания. Будапешт, 2022. URL: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/rendkivuli-esemenyek> (дата обращения: 15.10.2024).

качестве на округе, не смог одержать победу на выборах, полученные им голоса также прибавляются к результатам списка политической партии или коалиции, которая его выдвинула.

* * *

В Венгрии имеются два типа национальных референдумов: обязательные референдумы, если их инициируют не менее 200 000 избирателей; и факультативные референдумы, если референдум инициирован Президентом Республики, Правительством или не менее чем 100 000 избирателей. В таком случае Парламент обсуждает вопрос о необходимости его проведения и при этом вправе отказать в реализации названной процедуры по представленному вопросу.

По субъекту, инициирующему проведение референдума, они делятся на референдумы: инициированные гражданами государства; инициированные органами государства — Президентом или Правительством.

Некоторые венгерские исследователи критически настроены по отношению к референдумам, проводимым по инициативе органов государственной власти. По мнению Эмесе Силаджи, такие референдумы служат не столько учету мнения граждан по различным вопросам, сколько укреплению и развитию позиций правительства. Кроме того, государственные деятели могут использовать свой политический капитал для продвижения инициатив, не находящих поддержки у депутатов, или легитимировать таким образом спорные решения, разделяя ответственность за их принятие с гражданами. Автор указывает, что в Венгрии до настоящего времени было проведено всего четыре референдума, инициированных государственными органами: 16 ноября 1997 года — о вступлении Венгрии в НАТО; 12 апреля 2003 года — о членстве Венгрии в ЕС; 2 октября 2016 года — о миграционных кризисных мерах Европейского союза; 3 апреля 2022 года — о половом воспитании несовершеннолетних [6, р. 6].

Исходя из данной позиции отметим, что успешная инициация референдумов для граждан недоступна. Референдумы большей частью инициировались партиями или ассоциациями.

В 2008 году организатором инициативы выступила лидирующая политическая коалиция ФИДЕС–ХДНП. Предложение носило явно социальный характер и было нацелено на освобождение граждан от оплаты некоторых видов медицинской помощи и образовательных услуг.

В 2004 году Лейбористская политическая партия и Венгерская национальная организация инициировали референдум, на котором был поставлен вопрос о приватизации больниц и упрощенном получении гражданства.

Лишь в 1990 году референдум был инициирован членом парламента, который предложил ввести прямые выборы главы государства.

Референдум 1989 года также был предложен коалицией четырех политических партий и касался деятельности партийных организаций и порядка выборов президента.

Принятая в Венгрии система организации и проведения выборов ориентирована на учет позиции национальных меньшинств, служит консолидации общества и насыщена значительным объемом гарантий получения информации о выборах и кандидатах, реализации активного и пассивного избирательных прав. В связи с этим названные институты и практики (в частности опыт фиксации происшествий на избирательных участках, представления информации об избирателях кандидатам) могут быть интегрированы в избирательный процесс Российской Федерации.

Список литературы

1. Современные избирательные системы. Вып. 18: Венгрия, Казахстан, Тунис / А.Н. Бурова, С.В. Ведяшкин, А.А. Макарец, Д.В. Сенникова, Э.С. Юсубов; науч. ред. А.А. Автономов, В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2023. 496 с.
2. Гуселетов Б.П. Результаты парламентских выборов в Венгрии и перспективы российско-венгерских отношений // Наука. Культура. Общество. 2022. № 2.
3. Лысенко В.И. Парламентские выборы в Венгрии 3 апреля 2022 года // Российский фонд свободных выборов. Москва, 2022. URL: <https://rfsv.ru/law/obuchenie/parlamentskie-vybory-v-vengrii-3-aprelia-2022-goda> (дата обращения: 20.05.2023).
4. Финансирование выборов: право и практика. Учебное пособие. М.: РЦОИТ, 2002. С. 60.
5. Bauer Zsófia. Pártok és politikusok kampánya az online térben [Кампании политических партий и политиков в онлайн пространстве] // Új Egyenlőség. Будапешт, 2018. URL: <https://ujegyenloseg.hu/partok-es-politikusok-kampanya-az-online-terben/> (дата обращения: 20.05.2023).
6. Szilágyi Emese. Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány. [Когда правительство проявляет инициативу: референдум и правительственная кампания] // MTA law working papers. 2022 (2).