

Эволюция и особенности современной избирательной системы Марокко (в контексте международных избирательных стандартов)

Эрак Л.П.*

Избирательная система Марокко формировалась и развивалась в условиях сохранения монархической формы правления. Долгие годы влияние монарха на избирательный процесс то становилось причиной разногласия между политическими силами в стране, то инициировало реформирование избирательной системы. Несколько конституционных референдумов не принесли существенных изменений в политическую жизнь в королевстве. Волна демонстраций, прошедших в арабском мире, смогла переломить ситуацию, и в избирательное законодательство в 2011 г. были внесены поправки, которые оказали существенное влияние на развитие избирательного права Марокко, во многом усовершенствовав выборные процедуры, а также установив законодательное регулирование ряда сфер, которое ранее не подпадали под контроль со стороны закона. По результатам последних парламентских выборов можно сделать вывод, что на данном этапе избирательная система Марокко отвечает нуждам страны и произведенные по итогам «арабской весны» реформы оказались достаточными для того, чтобы избежать политического кризиса в стране и гарантировать плюрализм мнений. Однако стоит иметь в виду, что дальнейшие реформы необходимы, поскольку существующая в Марокко избирательная система не отвечает международным демократическим стандартам, тем не менее, являя собой достаточно удачный пример для стран арабского региона в целом.

Ключевые слова: избирательная система; избирательный процесс; референдум; «арабская весна»; Марокко; дуалистическая монархия.

Сразу после обретения независимости в 1956 году, еще до принятия конституции в Марокко был принят ряд законов, заложивших основу современной избирательной системы. Первый Закон о всеобщих выборах создавал юридическую основу для выборов Коллективных советов, ввел в стране принцип всеобщего избирательного права¹. В 1962 г. в Марокко состоялся конституционный референдум, по его итогам в стране была

принята первая Конституция², в соответствии с которой Марокко стала дуалистической монархией с правительством, ответственным перед королем и перед парламентом. В соответствии с указанными законами в 1963 г. в Марокко состоялись первые всеобщие парламентские выборы, результаты которых сразу же привели к серьезным разногласиям между оппозицией и правящей элитой. Главное противоречие состояло в том, что большинство мест в парламенте получила проправительственная партия «Истикляль». Не в последнюю очередь результаты выборов были связаны с тем, что эта партия участвовала в разработке Конституции и пользовалась поддержкой предыдущего короля- Мухаммада V. Оппозиция заподозрила правительство в фальсификации результатов и выступила с призывами роспуска парламента и отставки правительства. Напряженность в стране продолжала усиливаться, что привело к введению в стране чрезвычайного положения, продолжавшегося до 1970 г. Парламентские выборы в этот период больше не проводились.

В 1970 г. сам король Марокко Хасан II выступил с инициативой проведения конституционного референдума, призванного внести изменения в действующую избирательную систему с тем, чтобы политическая система страны стала более действенной. Первоначально оппозиция бойкотировала референдум, т.к., по мнению оппозиционных партий, новый проект конституции предоставлял слишком обширные властные полномочия исполнительной власти в ущерб полномочий законодательной власти³. Тем не менее, инициатива короля послужила толчком к проведению реформ и вернула к жизни парламент в 1972 г., когда пересмотренные статьи конституции расширили полномочия, изменили статус и порядок формирования парламента. Отныне формируемый прямыми на 2/3 и косвенными на 1/3 выборами парламента стал более доступным для депутатов от оппозиции⁴.

В 1977 г. был принят новый Закон об общих выборах, в котором были учтены некоторые из требований оппозиции, но, как правило, самые незначительные из них — например, было унифицировано цветовое оформление избирательных бюллетеней⁵. Несмотря на нововведения, во время последовавших выборов, нарушений избежать не удалось, и оппозиция периодически организовывала акции протеста. Выборы, проводившиеся на основе данного избирательного закона, характеризовались высокой степенью коррумпированности и большим числом нарушений. Стало ясно, что необходимо внести изменения в действующую конституцию. В 1983 г. король издал указ, по которому парламентские выборы отменялись в принципе на неопределенный срок.

* Эрак Леонид Павлович — соискатель кафедры конституционного права МГИМО МИД России.

С 1992 г. стали активно обсуждаться поправки к Конституции. Одно из нововведений касалось предоставления политическим партиям права собраний и доступа к государственным медиа-ресурсам при проведении избирательных кампаний. Кроме того, на основании поправок к Конституции, создавалась Национальная избирательная комиссия, в чью обязанность входила организация парламентских выборов и контроль над избирательным процессом. По результатам референдума в 1997 г. был принят пятый вариант марокканской Конституции и состоялись выборы в парламент по новому избирательному законодательству. Однако оппозиция все равно оказалась не удовлетворена, поскольку не были учтены призывы к обеспечению гендерного равенства, к предоставлению марокканцам политических, экономических и социальных прав. Кроме того, оппозиция требовала конституционного усиления полномочий законодательной власти.

Тем не менее, реформы значительно изменили избирательную систему страны. Благодаря осуществленным реформам, стало возможным создание легитимной политической организации исламистской ориентации Партии Справедливости и развития, которая впервые приняла участие в избирательном процессе в 1997 г. Таким образом, выборы 1997 г. стали первыми за всю историю Марокко состязательными выборами, участие в которых принимало уже несколько партий, а не только партия «Истикляль» (раньше оппозиция выборы бойкотировала). Еще одним знаменательным событием стало то, что в стране была впервые введена должность премьер-министра.

Однако наиболее существенные реформы избирательной системы Марокко связаны с именем ее нынешнего короля Мухаммеда VI, взойшедшего на престол в 1999 г. после смерти короля Хасана II. В преддверии парламентских выборов 2002 г., он инициировал ряд поправок в избирательный закон государства, заменив систему «множественных» списков на обычную пропорциональную избирательную систему с использованием лишь одной избирательной бюллетени. Подобная система была призвана упростить подсчет голосов и одновременно снизить уровень коррупции и возможностей подтасовки результатов голосования. Кроме того, новый закон обеспечивал относительно равное представительство политических партий в парламенте страны⁶.

Последние изменения в избирательную систему Марокко до событий «арабской весны» были внесены в 2007 г., однако вопреки тем надеждам, которые возлагали на новый избирательный закон политические партии и марокканское население, эти поправки были не столь значительными. Изменения коснулись избирательных округов, их число было увеличено

до 95, при этом был установлен максимум количества мандатов на один избирательный округ, равный пяти мандатам⁷.

События «арабской весны», вылившиеся в массовые акции протеста с требованием демократизации политической жизни в стране, заставили внести большие по сравнению с предыдущими периодами, изменения в избирательную систему Марокко.

В июле 2011 года в Марокко прошел всенародный конституционный референдум, в результате которого была принята новая конституция, закрепившая основные принципы функционирования современной избирательной системы королевства.

Измененная конституция вступила в силу 1 августа 2011 г. и составила 180 статей вместо 108 в прежней. Согласно новой конституции, «независимость государства принадлежит народу, который ее использует прямо посредством референдума и косвенно посредством своих представителей в органах власти. Народ выбирает своих представителей в соответствующие органы власти посредством открытого, прозрачного и постоянного голосования»⁸. При этом, как прописано в статье 42, защита демократического выбора граждан находится непосредственно под контролем короля.

Если говорить об избирательном процессе в целом, то в ст.11 конституции декларируется, что в его основе лежат «свободные, открытые и прозрачные выборы», являющиеся «основой легитимности демократии». основополагающими также являются гарантии равного доступа к средствам массовой информации и полной свободы фундаментальных прав и обязанностей при выборных кампаниях и использовании голосов. Кроме того, конституция гарантирует «независимое и нейтральное наблюдение за выборами в соответствии с международно-признанными нормами», а «любое лицо, нарушающее правила честности, открытости и прозрачности выборов, карается законом». Со своей стороны «государственные власти используют необходимые средства для содействия участия граждан страны в выборах»⁹.

Четвертая глава конституции «О законодательной власти» определяет порядок организации парламента и содержит основные положения о выборах депутатов. Конституция определила парламент Марокко двухпалатным, состоящим из Палаты Представителей и Палаты Советников, каждая из которых является выборной. Как члены Палаты представителей, так и члены Палаты советников избираются посредством всеобщего голосования.

Что касается Палаты представителей, то ее члены избираются на пятилетний срок посредством прямого открытого голосования. Количество

членов палаты, избирательный режим, принцип образования избирательных округов, условия подачи кандидатуры, несоответствия, порядок ограничения количества мандатов и организации избирательной кампании определяет Органический закон о палате представителей 22 октября 2011 г. № 27–11¹⁰.

Данный закон, включающий 12 глав и 100 статей, в соответствии с Конституцией, распространяет избирательные права на марокканцев обоого пола (ст. 3), закрепляет пассивное избирательное право за избирателями обладающими полнотой гражданских и политических прав (ст.4). Органический закон о палате представителей содержит положения ограничивающие права избирать и быть избранными в отношении натурализованных марокканцев (5 лет от момента получения гражданства), а также в отношении лиц, подвергшихся уголовному преследованию (ст. 6).

Кроме того, в Органическом законе о палате представителей предусмотрены временные ограничения для государственных служащих на выставление своих кандидатур в палату представителей. Так, ст. 7 указывает, что судьи, сотрудники министерств, региональных администраций, прочие государственные служащие и военнослужащие не могут баллотироваться в том случае, если они прекратили выполнять свои обязанности менее чем за год до даты выборов. Допустимости совмещения исполнения обязанностей депутата и иной деятельности посвящена третья глава закона.

Органический закон о палате представителей регулирует вопросы процедуры и условий подачи заявлений кандидатами; проведения предвыборной кампании; ответственности за преступления, совершенные против избирательных прав; организации и проведения выборов; подсчета голосов и обнародования результатов голосования; разрешения избирательных споров, рассмотрения жалоб участников выборов; финансирования избирательной кампании кандидатов и партий. Также Органический закон о палате представителей содержит переходные положения, устанавливающие порядок введения его в действие.

Что касается Палаты Советников, то, согласно Конституции, она может включать в себя от 90 до 120 членов. Представители данной палаты избираются на шестилетний срок, в отличие от Палаты представителей, посредством всеобщего непрямого голосования.

Три пятых членов Палаты Советников отведено на долю представителей территориальных коллективов. «Количество мест распределяется пропорционально количеству территориальных единиц королевства в зависимости от количества населения, соблюдая принцип равенства

между регионами. Одна треть от регионов избирается на региональном уровне среди представителей Регионального Совета. Оставшиеся две трети избираются на уровне региона из представителей регионального коллигеума, состоящего из представителей коммунальных, префектурных и советов провинций».

Две пятых членов Палаты советников избираются в каждом регионе избирательной комиссией. Сама избирательная комиссия состоит из представителей профессиональных профсоюзов и организаций, наиболее успешных сотрудников и членов, которые избираются на национальном уровне из избирательных комиссий представителей профсоюзов.

Количество членов палаты советников, избирательный режим, количество представителей, избираемых каждой избирательной комиссией, распределение количества мест по регионам, условия совместимости и несовместимости, правила ограничения количества мандатов и порядок организации избирательного процесса определяются Органическим законом.

Согласно Конституции Марокко 1992 г. право назначать премьер-министра государства принадлежало монарху¹¹, таким образом, эта должность выборной не была. После изменений, внесенных в Конституцию в 2011 г., это право было за королем сохранено, но теперь монарх должен был делать свой выбор на основе того, какая партия заняла большее количество мест в парламенте государства, так как, согласно статье 47 новой конституции Марокко, премьер-министр должен быть членом партии большинства.

Что касается права голоса, то им наделен каждый гражданин Марокко, обладающий гражданскими и политическими правами. Равный доступ к избирательным правам предусмотрен, как для мужчин, так и для женщин¹². При этом право голоса является, по Конституции Марокко, не только персональным правом, но и государственной обязанностью.

Граждане Марокко, проживающие за рубежом, также обладают правом избирать и быть избранными. Они могут выступать кандидатами по спискам и занимать выборные должности на местном, региональном и национальном уровнях.

Что касается иностранцев, проживающих на территории Марокко, то они наделяются правом участия в местных выборах на основании положений законодательства, международных конвенций и соответствующих традиций.

В целом на государство возлагается обязанность использовать «необходимые средства для способствования участия граждан страны в выборах», включая обеспечение «участия как можно большего участия

проживающих за рубежом граждан Марокко в выборах в представительствах Марокко и управление избирательным процессом в соответствии с требованиями конституции и законодательства»¹³.

Определенные функции в избирательном процессе возлагаются Конституцией на конституционный суд и счетную палату. Согласно статье 132, «конституционный суд определяет порядок выбора членов парламента и проведения референдума», а в статье 147 указывается, что счетная палата контролирует и обеспечивает соблюдение аудита счетов политических партий и регулярность расходов во время предвыборной кампании.

Помимо Конституции, избирательный процесс в Марокко на современном этапе регулируется на основе следующих законодательных актов:

- Закон № 9.97 о проведении выборов,
- Закон № 23.06, вносящий изменения и дополнения в закон № 9.97 о проведении выборов,
- Закон № 36.08, вносящий изменения и дополнения в закон № 9.97 о проведении выборов,
- Закон № 30.11 об определении условий и способов организации независимого и беспристрастного наблюдения за проведением выборов,
- Закон № 36.11 об обновлении общих избирательных списков и их количественном учете,
- Закон № 74.11 (вносящий поправки и дополнения в Закон № 36.11) об обновлении общих избирательных списков и их учете по результатам информационной обработки,
- Закон № 57.11 об общих избирательных списках, порядке проведения референдума и общих слуховых и визуальных информационных способах ведения агитационных кампаний перед выборами или перед проведением референдума,
- Указ № 2.11.603, изданный 21 числа зу-ль-ка'да (11 месяц лунного календаря) 1432 г. (19 октября 2011 г.), об определении границ местных территориальных округов для проведения выборов в члены Совета представителей и определения числа мест, отведенных на округ¹⁴.

Значительная роль в правовом регулировании избирательного процесса принадлежит Органическому закону о палате представителей определяющему порядок проведения выборов высший представительный орган власти. Данный нормативный правовой акт содержит положения регламентирующий условия и порядок реализации конституционных избирательных прав марокканских граждан, обеспечивая реализацию конституционных норм о политическом представительстве.

Первые парламентские выборы, прошедшие в рамках реформированной избирательной системы, состоялись в Марокко 25 ноября 2011 г. Перед выборами 2011 г. в Марокко был издан первый в истории стран Закон о наблюдении за выборами. Исходя из положений данного закона, в стране учреждался специальный орган — Специальная комиссия по аккредитации наблюдателей, в обязанности которой входила организация процесса наблюдения за выборами и, как следует из ее названия, непосредственная аккредитация самих наблюдателей.

Согласно оценке международных наблюдателей, выборы прошли без значимых процедурных нарушений, их проведение было отмечено относительной транспарентностью. В парламентских выборах 2011 года приняло участие 30 политических партий, из которых 18 прошли в парламент.

Современная конституционная и законодательная база избирательной системы Марокко претерпела значительные изменения. Ранее вопрос о степени справедливости и прозрачности выборов в марокканский парламент на протяжении пятидесяти лет был предметом серьезных споров и одновременно камнем преткновения в дискуссиях между правящей элитой и оппозиционными силами. Оппозиция всегда рассматривала выборы в качестве инструмента участия граждан в управлении страной и социального равенства. Что касается правящей элиты, то она зачастую прибегала к неправомерной практике влияния на результаты голосования и фальсификации выборов. После проведенных в результате революционных событий в арабском мире конституционных реформ избирательная система представляется достаточно развитой и включает в себя целый ряд нормативных правовых актов устанавливающих принципы избирательного права, регулирующих избирательный процесс, содержание порядок реализации избирательных прав граждан.

Однако, следует сказать, что, несмотря на отдельные проявления демократизации избирательной системы и избирательного права Марокко, в данном государстве по-прежнему король, контролирующий правительство, остается центральной политической фигурой, что дает ему не только независимость от результатов выборов, но и возможность влиять на избирательный процесс. Таким образом, несмотря на развитие избирательной системы Марокко на основе принципа всеобщего избирательного права и других основ проведения демократических выборов органов власти, при ее анализе следует учитывать, что данные принципы так и не получили завершеного выражения в избирательном праве Королевства и требуют дальнейшего совершенствования в процессе политического развития страны.

The Evolution and Features of the Modern Electoral System of Morocco in the Context of the International Electoral Standards

(Summary)

*Leonid P. Arak**

The electoral system of Morocco was forming and developing under the conditions of the monarchical form of government. For years, the influence of the monarch on the electoral process became the cause of disagreements between the political forces in the country, at the same time he initiated a reform of the electoral system. Several constitutional referendums did not bring significant changes in the political life in the Kingdom. A wave of demonstrations that took place in the Arab world, reversed the situation and in 2011 the electoral law was significantly amended, which made a serious impact on the development of the electoral rights of Morocco, largely improving the elective procedures, as well as setting the legislative regulation in a number of areas that previously did not fall under the control of the law. According to the results of recent parliamentary elections, we can conclude that at this stage the electoral system of Morocco meets the needs of the country and produced on the basis of the “Arab Spring” reforms were sufficient to avoid a political crisis in the country and to guarantee pluralism of opinions. However, it should be taken into consideration that further reforms are important, as the existing electoral system does not meet international democratic standards, however, it shows a fairly good example for the Arab region as a whole.

Keywords: electoral system; the electoral process; referendum; the Arab Spring; Morocco; dualistic monarchy.

¹ IFES Arab Election Law Compendium. — Режим доступа: <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Project%20Report/2003/154/AELC.pdf>.

² Сапронова М. А. О поправках к марокканской конституции. — Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/05-07-11.htm>.

³ Сапронова М. А. О поправках к марокканской конституции. — Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/05-07-11.htm>.

⁴ Хисамов Р. И. Парламентаризация монархической системы (на примере Королевства Марокко) // Ученые записки Казанского университета. Серия: гуманитарные науки № 1. — Том 154. — 2012. — С. 271.

* Leonid P. Arak — Post-graduate student of the Chair of Constitutional law, MGIMO-University Russia.

⁵ Сапронова М. А. О поправках к марокканской конституции. — Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/05-07-11.htm>.

⁶ IFES Arab Election Law Compendium. — Режим доступа: <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Project%20Report/2003/154/AELC.pdf>.

⁷ Сапронова М. А. О поправках к марокканской конституции. — Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/05-07-11.htm>.

⁸ Конституция Марокко // Конституции стран мира. — Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=481>

⁹ Конституция Марокко // Конституции стран мира. — Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=481>

¹⁰ Moroccan Organic Law on the House of Representatives. — Mode of access: http://www.elections2011.gov.ma/fichiers/loi_11.27.pdf.

¹¹ Сапронова М. А. О поправках к марокканской конституции. — Режим доступа: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/05-07-11.htm>.

¹² Конституция Марокко // Конституции стран мира. — Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=481>.

¹³ Конституция Марокко // Конституции стран мира. — Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=481>.

¹⁴ Официальный сайт Парламента Марокко. — Режим доступа: http://www.parlement.ma/_codelectoral.php?filename=201111171128180.