

В. Е. Чуров³

ДЕМОКРАТИЯ И ФОРМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ МИРА

Уважаемые господа! Позвольте по устоявшейся российской традиции начать свое сообщение, посвященное рассмотрению вопросов сравнения избирательных систем, со слов главы государства.

Не так давно в газетном интервью Дмитрий Анатольевич Медведев сказал, что «демократия — категория историческая и в то же время вполне наднациональная». Некоторые люди, почему-то называющие себя аналитиками, тут же попытались противопоставить это высказывание термину «суверенная демократия». Совершенно очевидно, что демократия как понятие, основной принцип организации общества (а общество без организации не может существовать, иначе где-нибудь реализовалась бы анархическая идея) наднациональна и в настоящее время даже глобальна, поскольку общепризнана лучшей моделью, оптимальным принципом организации общества. Однако формы реализации демократических принципов, организации власти в конкретной стране вполне суверенны. Иначе мы ставим под сомнение независимость существующих государств.

Цепочка очень проста: общемировые демократические принципы → суверенная демократия → суверенные выборы → суверенная власть. Отклонения от этой цепочки происходят как с согласия государства, взявшего на себя определенные обязательства, закрепленные в документах, составленных в соответствии с принципами и процедурами международного права, так и без него. В первом случае, на мой взгляд, принцип суверенной демократии действует, во втором, безусловно, нет. Второй случай — это Косово, Босния и Герцеговина, Афганистан (первые выборы), Ирак.

Важно правильное понимание принципа международного контроля над организацией выборов, а соответственно и над процессом формирования властных структур. На мой взгляд, международный контроль ограничивается определенными рамками. Нижняя граница, предел допустимого и возможного для международного контроля — не общепризнанные нормы (каждый трактует их в свою пользу), а общепризнанные и зафиксированные в международном обязательном документе, составленном, подписанном и ратифицированном в соответствии с нормами и процедурами международного права. Верхней границей является формат международного контроля, при котором контроль по просьбе самого государства приводит к ограничению суверенитета (примеры приведены выше).

Следует отметить, что подавляющее большинство граждан под выборами понимают прямые, всеобщие, равные выборы при соблюдении тайны голосования. Однако

³ Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, профессор СПбГУП.

Автор более 30 научных работ, в том числе книг: «Тайна четырех генералов», «Голосует вся Россия: о правовых и организационных особенностях грядущих выборов» и др.

форм и видов выборов гораздо больше. Скажем, в суверенной демократии Соединенных Штатов Америки суверенная выборная избирательная система децентрализованная, не всеобщая, не равная, не прямая и в ряде штатов не обеспечивающая тайны выбора. Однако это суверенная демократия.

В Российской Федерации сходным образом осуществляются выборы губернаторов. Категорически неверно говорить о том, что у нас губернатор не является выборным лицом, замещающим государственную должность. Да, сейчас не проводятся прямые выборы губернаторов, но осуществляются не прямые выборы. Сначала избирается представительный орган власти, в котором по только что измененному законодательству кандидатуры на пост губернатора предлагаются президенту партией, обладающей относительным большинством, так же как и большинство выборщиков в Соединенных Штатах Америки избирают президента. Затем кандидатуру губернатора, главы региона вносит на рассмотрение всенародно избранный прямым, равным, всеобщим, тайным голосованием Президент Российской Федерации. И наконец, одобрение кандидатуры, предложенной президентом, осуществляют избранные прямым всенародным, равным, тайным голосованием члены представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации.

Вопрос о том, что лучше — прямые или не прямые выборы, является предметом политической дискуссии и не имеет отношения к организации демократической системы органов власти, не определяет различия между демократической и недемократической системами.

В любом демократическом государстве (мы убедились в том, что демократические принципы формирования органов власти осуществляются в суверенной форме — от конституционной, а иногда даже и абсолютной монархии до прямой парламентской системы — с множеством особенностей для каждого государства) избирательная система является стратегическим ресурсом. Без нее не могут быть сформированы демократические органы власти.

То, что это стратегический ресурс, подтверждает количество групп граждан и общее количество граждан, которые принимают участие в формировании и функционировании избирательной системы. Во-первых, это, конечно, все избиратели страны. Их в России с учетом граждан, проживающих за рубежом, насчитывается более 109 млн. Во-вторых, это политические партии, многочисленные кандидаты, партийные активисты, агитаторы, уполномоченные, доверенные лица, наблюдатели от партий. В-третьих, это институты гражданского общества, специализирующиеся на контроле за организацией и проведением выборов. В-четвертых, это средства массовой информации, их сотрудники, потому что в современном государстве проведение демократических выборов без активного участия СМИ невозможно. Они являются посредниками и не только доводят до сведения избирателей идеи, политические платформы и информацию об участниках избирательного процесса, то есть о кандидатах и партиях, но и обеспечивают исполнение избирательными комиссиями своей функции по информированию избирателей. Никакие избирательные комиссии без средств массовой информации не могли бы в полном объеме проинформировать избирателей об их правах, времени и месте голосования и о кандидатах.

Пятый «отряд» участников избирательной системы — это законодательные органы от уровня нормотворчества до местного самоуправления до Государственной Думы и Совета Федерации. Именно они формируют нормативную базу избирательной системы на всех уровнях.

Шестой «отряд» — это исполнительная власть, сотрудники администраций всех уровней, которые в соот-

ветствии с законодательством создают материальную базу для работы избирательной системы, предоставляют помещения, транспорт, связь, обеспечивают развитие информационных технологий и общественную безопасность избирательного процесса.

И наконец, это 5,5 тыс. сотрудников, работающих на профессиональной основе в территориальных комиссиях, комиссиях субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, к которым на федеральных выборах присоединяется еще 1 млн членов участковых избирательных комиссий.

Хорошо работающая избирательная система обеспечивает в соответствии с международными зафиксированными в обязательных документах нормами демократические выборы с разумной периодичностью.

Вернемся к вопросу о международном наблюдении. В законодательстве Российской Федерации давно закреплена институт международного наблюдения на наших федеральных выборах. Большинство стран Европы сейчас следуют нашему примеру и включают эту норму в свое законодательство. Не так давно это сделала Австрия. Но постоянно возникают споры, связанные с тем, что до сих пор нет признанного, одобренного и подписанного документа о международных стандартах наблюдения. Ни одна методика, которой пользуются многочисленными миссиями наблюдения, не прошла ни научного, ни межправительственного согласования и аттестации. Это не только вызывает многочисленные споры, но и, между прочим, является неплохой базой для развития коррупции, например, при выборе организации, с которой заключают контракт на проведение тех или иных мониторинговых работ. Создается впечатление, что кому-то выгодна такая ситуация, когда отсутствуют международные правила проведения наблюдения за выборами.

Не вдаваясь в подробности, приведу простой пример. Страна, приглашающая к себе миссию международных наблюдателей за выборами, требует от них лишь прозрачности их работы на трех этапах: при формировании миссии, во время ее работы и при формировании итогового доклада. О какой прозрачности миссий можно говорить сейчас, когда методика формирования некоторых из них абсолютно непрозрачна и в их состав входят люди с фальшивым образованием, якобы знающие большое количество языков. Однако когда задаешь вопрос о том, кто проверял это знание при решении вопроса о включении того или иного человека в миссию, не отвечают. Работа миссии лишена прозрачности. Почему накануне дня голосования миссия встречается с тремя из пяти кандидатов в президенты или с четырьмя из восьми участвующих в выборах партий? Непрозрачно и формирование отчетного доклада. Был случай, когда из 150 участников одной из миссий наблюдения итоговый доклад подписали лишь 38 человек, но он был представлен как доклад миссии, как мнение всей миссии.

Устранение этих очевидных недостатков почему-то сталкивается с непониманием и неприятием. Откровенно говоря, не хотелось бы подозревать худшего (намерений, мотиваций).

Лучший способ повышения доверия к избирательной системе — гласность и открытость, которые тоже должны быть подтверждены объективными данными и показателями.

Так, беспрепятственный доступ граждан к общественно значимой информации является одним из главных атрибутов развитого гражданского общества. На основе равного и открытого доступа граждан к сведениям о деятельности государственных органов происходит формирование правовой и политической культуры населения. Осознание гражданами того, как функционируют

ключевые государственные институты, служит основой доверия к существующей политической системе.

Доступ к общественно значимой информации в современном мире осуществляется посредством трех ключевых механизмов:

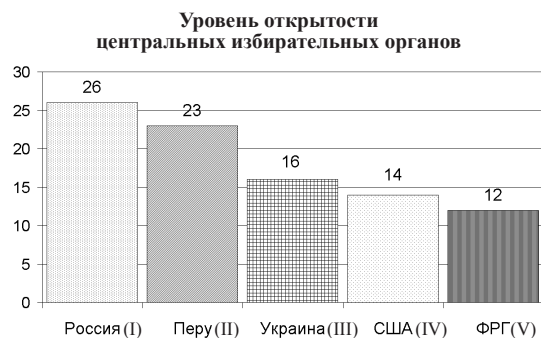
- официального запроса;
- доступа средств массовой информации к материалам государственных органов;
- официального опубликования государственными органами сведений о различных сторонах своей деятельности.

Интернет предоставляет возможность сочетать эти механизмы доступа к информации, в первую очередь путем создания официальных сайтов государственных органов. Подобное соединение основных способов доступа к информации делает сайты государственных органов одним из важнейших каналов информационного взаимодействия власти и общества.

Проведение выборов самостоятельными и независимыми в пределах своей компетенции избирательными органами (комиссиями) на международном уровне признается одним из главных демократических стандартов. Статус и полномочия таких органов устанавливаются конституцией, законодательными актами государства. Анализ объема и качества информации, представленной на официальных сайтах избирательных органов, является одним из ключевых критериев их информационной открытости.

Для сравнения были выбраны сайты центральных избирательных органов следующих стран: Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Республики Перу, Федеративной Республики Германия и Украины. Кроме того, при анализе объемов официальных сайтов центральных избирательных органов в качестве индикатора также был рассмотрен сайт Центральной избирательной комиссии Республики Польша, являющийся одним из крупнейших в мире. Был составлен перечень из 32 критериев, позволяющих установить степень информационной открытости сайтов избирательных органов. Оценивалась доступность для граждан сведений о нормотворческой деятельности, принятых решениях, ходе и результатах избирательных кампаний, результатах международной деятельности и т. д.

Перечень критериев был основан на ряде положений международного права, а также на опыте исследовательских коллективов, прежде всего Института развития свободы информации¹.



Перечень избирательных комиссий:

- I. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- II. Центральная избирательная комиссия Украины (Центральна виборча комісія України);
- III. Федеральная избирательная комиссия США (Federal Election Commission);

¹ Информационная открытость государственных интернет-ресурсов в интересах молодежи. М., 2008.

IV. Федеральный уполномоченный по проведению выборов ФРГ (Der Bundeswahlleiter);

V. Национальная служба по избирательным процессам (Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE) / Национальный суд Перу по вопросам выборов (Jurado Nacional de Elecciones, JNE).

Критерий	I	II	III	IV	V
1. Нормативные и иные правовые акты, изданные или принятые органами власти	+	+	+	+	+
2. Порядок деятельности по обеспечению реализации определенных законодательством прав, свобод и законных интересов граждан	+	+	+	+	—
3. Обзоры поступивших обращений граждан и организаций, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и принятых мерах	+	—	—	—	—
4. Сведения о структурных подразделениях и должностных лицах, предоставляющих информацию в устной или письменной форме	—	—	—	+	+
5. Перечни информационных систем общего пользования, банков данных реестров, находящихся в ведении государственных органов	+	+	+	+	+
6. Сведения об организациях, которым в установленном порядке переданы государственные заказы на выполнение работ по техническому сопровождению функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности	—	—	—	—	—
7. Информация о визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций	+	+	—	—	—
8. Сведения об официальных мероприятиях	+	+	+	+	—
9. Сведения о решениях, принятых на официальных мероприятиях, их исполнении	+	+	+	—	—
10. Данные о планах	+	+	+	+	+
11. Тексты официальных заявлений и выступлений руководителей и заместителей руководителей	+	+	—	—	—
12. Информация о нормотворческой деятельности	+	+	+	—	+
13. Сведения о проектах нормативных правовых актов, целевых или иных программ, концентраций	+	+	+	—	—
14. Информация о целевых и иных программах, заказчиками или исполнителями которых являются органы власти	+	+	+	—	—
15. Данные об исполнении бюджетов	—	—	—	+	—
16. Аналитические доклады, отчеты о работе	+	+	+	+	—
17. Сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию и динамику развития сфер, входящих в компетенцию органов власти	+	+	+	+	+
18. Официальная статистическая информация	+	+	+	+	+
19. Информация об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых государственными органами	+	—	+	—	—
20. Формы заявлений, установленных правовыми нормативными актами, принимаемых к рассмотрению органами власти	+	+	+	—	—
21. Сведения о результатах проверок, проведенных самими органами власти в пределах их компетенции	+	+	—	+	—
22. Перечень и существенные условия договоров гражданско-правового характера, заключенных государственными органами	—	—	—	—	—

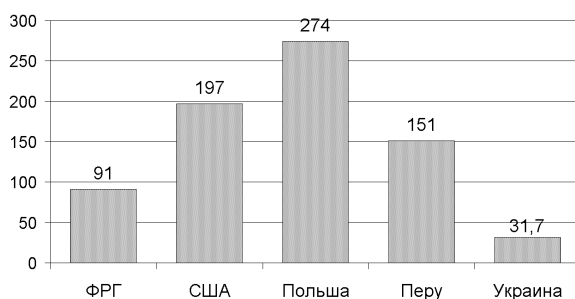
23. Сведения о международных договорах и соглашениях, в реализации которых принимают участие органы власти	+	+	—	—	—
24. Информация о поступлении граждан на государственную службу	+	+	—	+	+
25. Сведения о взаимодействии органов власти, подведомственных им организаций с иными государственными органами	+	+	—	—	—
26. Информация о руководителях государственных органов, их структурных подразделений	+	+	+	+	+
27. Информация об организациях, подведомственных государственным органам	+	+	—	—	+
28. Телефоны и адресные реквизиты	+	+	+	+	+
29. Сведения об участии в реализации международных договоров	+	+	—	—	—
30. Регистры входящих и исходящих документов в государственных органах	—	—	—	—	—
31. Мультиязыковая поддержка	+	—	—	—	+
32. Удобство для людей с ограниченными возможностями	—	—	—	—	—
Итого:	26	23	16	14	12

Анализ показал, что наибольшую информационную открытость демонстрирует сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (удовлетворяет 26 из 32 критериев).

Сайты Национальной службы по избирательным процессам (Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE) и Национального суда Перу по вопросам выборов (Jurado Nacional de Elecciones, JNE) удовлетворяют 23 из 32 критериев. Поскольку в Республике Перу организация выборов возложена на два органа, объем предоставляемой гражданам информации является значительным. Однако следует отметить, что доступ к ней затруднен из-за отсутствия единого информационного портала по вопросам голосования. Сайт Центральной избирательной комиссии Украины (Центральна виборча комісія України) удовлетворяет 16 из 32 критериев. Сайт Федеральной избирательной комиссии Соединенных Штатов Америки (Federal Election Commission) — 14 из 32 критериев. Сайт Федерального уполномоченного по проведению выборов Федеративной Республики Германии (Der Bundeswahlleiter) — 12 из 32 критериев.

При сравнении официальных сайтов центральных избирательных органов зарубежных стран по объему представленной на них информации выяснилось, что средний объем сайтов составил около 150 Мб.

Объемы сайтов избирательных органов стран мира (Мб)

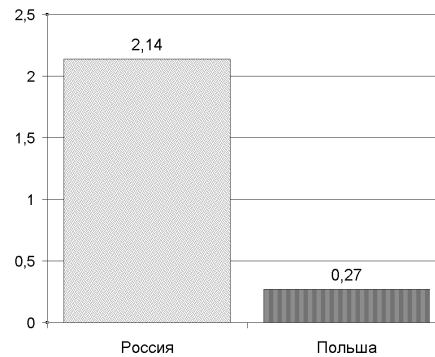


На фоне сайтов центральных избирательных органов зарубежных стран выделяется официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, суммарный объем которого составляет более 2,14 Гб, что почти в десять раз превышает размер сайта Центральной избирательной комиссии Польши (Państwowa Komisja Wyborcza).

Следует обратить внимание на то, что многократное превосходство совокупного объема сайта ЦИК России

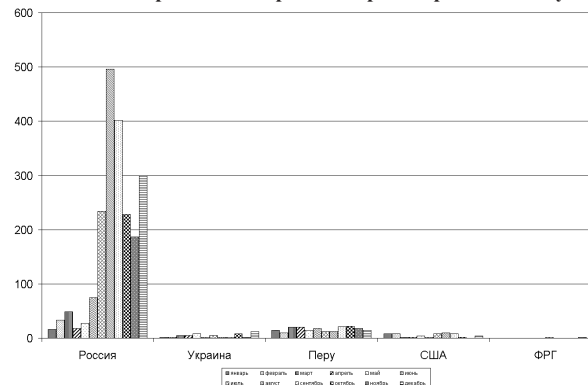
над сайтами иностранных избирательных органов обеспечивает размещенный на нем значительный объем доступной архивной информации, представляемой Государственной автоматизированной системой Российской Федерации «Выборы».

Сравнение объемов сайтов ЦИК России и ПКВ Польши (Гб)



На следующем графике показана динамика публикации материалов на сайте ЦИК России и избирательных органов других стран. С середины 2008 года наблюдается значительный рост информационной насыщенности сайта ЦИК России. Количество опубликованных материалов в десятки раз превышает количество информации, представляемой на официальных сайтах иностранных избирательных органов.

Количество материалов, опубликованных на официальных сайтах избирательных органов стран мира в 2008 году



Проведенный анализ показал, что официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является наиболее информационно открытым из всех сайтов, включенных в данное исследование, а деятельность ЦИК России отвечает всем международным требованиям гласности.

Данные о сайтах предоставлены Федеральным центром информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; для получения информации о сайтах избирательных органов стран мира была использована программа Teleport.

Следует сказать несколько слов об избирательных системах и основных тенденциях их развития, а также привести данные сравнительного анализа некоторых современных избирательных систем.

В настоящее время широко применяются в основном три разновидности систем организации выборов: 1) мажоритарная (относительного (безквотного), абсолютного (50 %) и квалифицированного (2/3 или более) большинства); 2) пропорциональная (с различными модификациями, в том числе в виде системы одиночного передаваемого голоса); 3) смешанные избирательные системы.

На сегодняшний день из 213 государств и территорий (из них 199 государств — члены ООН, 14 — самоуправляемые или зависимые (протекторатные) территории) мажоритарную избирательную систему относительного большинства используют 47 государств, квалифицированного большинства — 22, исключительно пропорциональную (различных видов) — 72, смешанную систему выборов (разные модели) — 30. Остальные государства и территории применяют более «утонченные» варианты указанных избирательных систем. При этом из 31 новой демократии (после распада СССР и социалистического лагеря) первоначально шесть государств избрали мажоритарную систему выборов, а остальные 25 — пропорциональную (из них: смешанную — 6, исключительно пропорциональную — 19).

В мировой практике насчитывается 12 основных видов избирательных систем, использование которых может иметь различные политические последствия для конкретного государства.

1) Мажоритарная избирательная система относительного большинства используется в 47 государствах (на практике иногда модифицируется в исключительно «партийную» систему выдвижения и избрания кандидатов, например в Англии).

2) Система блокового кандидатского голосования — в многомандатном избирательном округе избиратель имеет столько голосов, сколько в округе мандатов. Избранным признается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей (применяется в 15 странах).

3) Система блокового партийного голосования — в многомандатном избирательном округе избиратель голосует исключительно за партию (жесткий список). Партия, набравшая наибольшее число голосов избирателей, получает все депутатские мандаты в многомандатном избирательном округе (применяется в четырех странах).

4) Система альтернативного голосования применяется в одномандатных избирательных округах при предоставлении избирателю права на выражение предпочтения в отношении кандидатов. В случае если кандидат не получил 50 % голосов, кандидат с наименьшим количеством голосов избирателей исключается и его голоса (предпочтения) распределяются среди остальных кандидатов до избрания одного кандидата депутатом (применяется в трех государствах).

5) Система двухтурового голосования используется, если в первом туре ни один из кандидатов не получил абсолютного большинства голосов, как правило, более 50 % (применяется в 22 странах).

6) Пропорциональная избирательная система (список кандидатов) — единый многомандатный избирательный округ (применяется в 74 странах, в том числе в Казахстане, Киргизской Республике, России, Украине).

7) Система единственного передаваемого голоса применяется в многомандатных избирательных округах при первоначальном установлении квоты (первых) голосов избирателей для признания кандидата избранным. В случае если кандидат не достиг указанной квоты, кандидат с наименьшим количеством предпочтительных голосов избирателей исключается и его голоса (первая и другие предпочтения) распределяются среди остальных кандидатов до избрания кандидата (кандидатов) депутатом (применяется в двух государствах).

8) Смешанная (классическая) избирательная система — первоначально мандаты распределяются по избирательным округам, а затем между партийными списками кандидатов (применяется в девяти государствах).

9) Смешанная (неоклассическая) избирательная система — фиксированная часть депутатов избирается по из-

бирательным округам, другая фиксированная часть — по партийным спискам (применяется в 17 государствах).

10) Система единственного непередаваемого голоса применяется в многомандатных избирательных округах, в которых избиратель голосует только за одного кандидата. Набравший наибольшее число голосов избирателей кандидат признается избранным (применяется в четырех государствах).

11) Система голосования Борда применяется как в одномандатных, так и в многомандатных избирательных округах с предоставлением избирателю права на предпочтения и приданием им соответствующего удельного веса. Кандидат, набравший наибольший удельный вес предпочтений, признается избранным (применяется в одной стране).

12) Система ограниченного голосования применяется в многомандатных округах при предоставлении избирателю голосов, число которых меньше, чем число кандидатов в избирательном бюллетене (применяется в одной стране).

Избирательные системы № 1–5 являются мажоритарными, № 6–7 — исключительно пропорциональными, № 8–9 — смешанными, № 10–12 — разновидности других систем выборов (своего рода самостоятельные виды избирательных систем). Пропорциональные и смешанные избирательные системы содействуют сохранению и возможному развитию многопартийности, тогда как мажоритарные системы выборов могут привести к политической стагнации двух-, трехпартийной системы.

Необходимо иметь в виду, что в зависимости от использования той или иной избирательной системы результаты выборов могут сильно различаться и иметь последствия для дальнейшего политического развития страны и представительных институтов демократии. Возможно, что в рамках любой избирательной системы может возникнуть и существовать длительное время единственная сильная политическая партия при наличии в целом «карликовой» многопартийности.

Применяемые в рассматриваемых ниже государствах **парламентские избирательные системы** различаются между собой — от мажоритарной избирательной системы относительного большинства (Великобритания) к смешанной избирательной системе (Грузия), к чисто пропорциональной избирательной системе по единому избирательному округу (Нидерланды) либо по соответствующим избирательным округам (Италия), к системе одиночного передаваемого голоса (Ирландия).

Мажоритарная избирательная система (или ее разновидности) применяется, в частности, в Азербайджане, КНР, США, Франции; смешанная система выборов (с учетом структуры парламента) — в Армении, Грузии, Казахстане, Монако, ФРГ; пропорциональная система выборов (с учетом структуры парламента) — в Аргентине, Бельгии, Испании, Италии, Киргизии, Нидерландах, Польше, России, Сербии, Турции, Украине, Финляндии, Швейцарии.

Общей тенденцией является **переход от мажоритарной избирательной системы к смешанной либо полностью пропорциональной**. В последние годы переход от мажоритарной системы выборов к смешанной избирательной системе был осуществлен, в частности, в Монако, а переход от смешанной системы выборов к пропорциональной — в Киргизии, России, на Украине. При этом в Азербайджане в 2002 году на основе результатов национального референдума произошел переход от смешанной избирательной системы к мажоритарной системе организации выборов.

В ряде государств часть депутатов национального парламента, в том числе в рамках двухпалатной парламентской структуры, избирается через фиксированные отрезки

времени (как правило, каждые два-три года) на **ротационной основе**. Например, депутаты палаты представителей Конгресса США (435 депутата) избираются на ротационной основе сроком на два года. Половина избираемых депутатов сената — верхней палаты парламента Казахстана — переизбираются каждые три года. В Аргентине депутаты палаты депутатов избираются прямым всеобщим голосованием на четыре года, причем состав палаты наполовину обновляется каждые два года. Во Франции сенат, состоящий из 321 сенатора, с 2003 года избирается сроком на шесть лет с ротационным обновлением наполовину, а генеральные советы департаментов, избираемые сроком на шесть лет, обновляются наполовину также каждые три года. Единственной страной, в которой должность президента государства замещается на ротационной основе, является Швейцария. Президент Швейцарской Конфедерации — глава государства, избирается из числа членов Федерального совета (правительства) на один год с последующей ежегодной ротацией из числа его членов.

Многие государства, использующие тот или иной вариант пропорционального представительства, имеют пороговые показатели при выборах в парламент — так называемый **заградительный барьер** для допуска политических партий к распределению депутатских мандатов. При этом используются различные комбинации заградительных барьеров — от нулевого до 12,5 %.

Например, в Ирландии, Нидерландах, Финляндии в рамках как мажоритарной, так и смешанной избирательных систем, а также системы одиночного передаваемого голоса какие-либо заградительные барьеры, помимо избирательных, не устанавливаются. В Аргентине, Испании, на Украине установлен заградительный барьер 3 %; в Бельгии, Грузии, Киргизии, Монако, Польше, Сербии, ФРГ — 5 % (при этом в Польше для избирательных коалиций порог установлен в 8 %, а в Грузии в рамках мажоритарной части смешанной избирательной системы — в отношении кандидатов, баллотирующихся по территориальным избирательным округам, — 30 %); в Казахстане¹, России — 7 %²; в Турции и Швейцарии (в отношении верхней палаты) — 10 %; во Франции — 12,5 % для участия кандидатов во втором туре выборов.

При этом в Молдове в 2008 году заградительный барьер для участия политических партий в парламентских выборах был повышен до 6 %. Особая система заградительных барьеров (так называемый «двойной заградительный барьер») использовалась на прошедших в 2007 году парламентских выборах в Киргизии, когда были введены два заградительных барьера: один (5 %), предусмотренный законодательством о выборах, для единого национального избирательного округа, и дополнительный (0,5 %) — решением ЦИК Киргизской Республики — для области (города). В ходе избирательной кампании Верховный Суд Киргизской Республики подтвердил законность введения дополнительного заградительного барьера.

В Российской Федерации законодательство о выборах, конституционность соответствующих положений которого подтверждена решением Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривает, что при 7- или 5-процентном (или ниже) заградительном барьере в законодательном (представительном) органе государственной власти в обязательном порядке должны быть представле-

ны не менее двух политических партий с тем, чтобы не допустить установления монополии влияния одной политической партии на государственную власть.

Отсутствие таких норм в законодательстве того или иного государства на практике может привести к ситуации, при которой 100 % депутатских мест в парламенте в результате выборов достанутся по пропорциональной системе одной партии, получившей поддержку большинства избирателей. Примером может служить Казахстан, где на внеочередных выборах депутатов Мажилиса 18 августа 2007 года победила политическая партия «Нур Отан», преодолевшая 7-процентный заградительный барьер, набравшая 88,41 % голосов избирателей и ставшая единственной политической партией, прошедшей в Мажилис.

Вместе с тем нет оснований утверждать, что такой вариант регулирования избирательной системы противоречит международным избирательным стандартам. Это еще раз подтверждает высказанный выше тезис о том, что в регламентации своей электоральной модели каждое суверенное государство обладает широкой дискрецией, пределы которой задаются только необходимостью реального обеспечения избирательных прав граждан и соблюдения взятых на себя государством международных обязательств в электоральной сфере.

Методы распределения депутатских мандатов и принцип пропорциональности. Существуют различные методы распределения депутатских мандатов в соответствии с классическим принципом пропорциональности, которые обеспечивают его реализацию с учетом многопартийности. При существовании небольших партий и необходимости формирования крупных партий используются методы, которые преломляют реализацию принципа пропорциональности в известной мере в пользу мелких партий³. При существовании потребности в формировании многопартийности в виде двух-трех крупных политических партий, которые должны вести политическую (электоральную) борьбу исключительно между собой, используются иные методы или избирательные системы. В частности, метод Д'Ондта (метод наивысшего среднего) является наиболее оптимальным. Данный метод часто и широко применяется в пропорциональных избирательных системах новейшего политического времени.

В целом в избирательном законодательстве используются, например, метод Д'Ондта (метод наивысшего среднего), Имперали (методы наибольшего остатка), квоты Друпа (Хагенбаха–Бишофа), Хэра (Хаара), а также «компенсаторные» депутатские мандаты (для выравнивания пропорциональности между крупными и мелкими партиями), «бонусные» депутатские мандаты (для обеспечения приоритета в формировании устойчивого парламентского

³ Имеется несколько основных разновидностей механизма (методов) обеспечения парламентской представительности мелких политических партий. Так, в рамках **бонусного (итальянского) метода** (так называемого **блокового**) при выборах в Палату депутатов партийная коалиция должна получить 10 %. При этом внутри коалиции политическая партия должна набрать не менее 2 %, чтобы получить депутатский мандат. Политическая партия, которая имеет почти 2 %, также получает депутатский мандат. Политическая партия вне партийной коалиции должна получить 4 %. Если же партийная коалиция получила менее 10 %, но политическая партия в партийной коалиции получила более 4 %, данная политическая партия принимает участие в распределении депутатских мандатов. При выборах в сенат партийная коалиция должна получить 20 % действительных голосов. При этом внутри партийной коалиции политическая партия должна получить не менее 3 %, чтобы получить депутатский мандат. В рамках так называемого **бонусного (греческого) метода (многоступенчатого)** в первом распределении 288 депутатских мест в 56 избирательных округах участвуют все политические партии, выставившие своих кандидатов. Ко второму распределению депутатских мандатов в 13 избирательных округах допускаются только политические партии, набравшие 17 % голосов, двухпартийные политические коалиции — 25 %, коалиции трех политических партий — 30 %. При этом данная система распределения депутатских мандатов предусматривает и «депутатскую премию» для **парламентского политического меньшинства: политические партии, выставившие списки кандидатов в 3/4 избирательных округов и набравшие 2 % голосов, получают 3 депутатских места, от 1 до 2 % — один депутатский мандат.**

¹ В ноябре 2008 г. было принято решение о внесении изменений в указанный Конституционный закон в направлении устранения в парламенте монополии одной политической партии на осуществление государственной власти: в случае если заградительный барьер в 7 % преодолевает только одна политическая партия, то к распределению депутатских мандатов в обязательном порядке привлекается следующая за ней по результатам выборов политическая партия.

² Данное положение реализовано в Федеральном законе РФ от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

большинства и на этой основе определения состава правительства). Кроме того, в партийных списках кандидатов в связи с тенденцией обеспечения равенства политических возможностей для мужчин и женщин в законодательстве ряда стран (на законодательном уровне) введены жесткие требования к чередованию кандидатов одного пола (например, во Франции). При этом такое требование распространяется на все виды выборов представительных органов власти и местного самоуправления.

Так, в Испании списки кандидатов вправе выдвигать партии, коалиции, группы граждан, при этом не менее 40 % кандидатов в списке по округу должны быть одного пола (на всех выборах, кроме в сенат) и не менее 40 % в каждой группе кандидатов внутри списка, состоящей из пяти кандидатов. Данное законодательное положение было обжаловано одной из партий, которой было отказано в регистрации на муниципальных выборах на Канарских островах, так как в список были включены только женщины. 29 января 2008 года Конституционный Суд Испании поддержал такое ограничение и отказал партии в удовлетворении ее требований.

Преференциальное голосование, основанное на использовании так называемых открытых списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями (коалициями), исходит из предоставления избирателю (при голосовании) права определения местоположения кандидата в списке, включенного в избирательный бюллетень. При этом избирателю может быть предоставлена возможность выражения преференции по отношению либо к фиксированному количеству кандидатов в списке, либо ко всему списку кандидатов, либо к кандидатам в различных списках. Кроме того, преференциальные системы голосования используются при проведении не только парламентских выборов, но и выборов выборных должностных лиц, в частности мэров.

Так, в Польше на выборах депутатов сейма — нижней палаты парламента — применяется пропорциональная система в сочетании с преференциальной системой голосования, в рамках которой в пределах каждого списка кандидатов избиратель отмечает *одного* предпочтительного для него кандидата (при этом не имеет значения первоначальное местоположение кандидата в списке). В Бельгии при выборах депутатов палаты представителей избиратель может проголосовать в целом за список кандидатов, проставив знак в квадрате напротив названия политической партии, либо преференциально в отношении кандидатов в списке (преференция предельно широкая — ограничивается только числом кандидатов в списке).

Распределение депутатских мандатов между списками кандидатов производится на основе метода Д'Ондта (наибольшего остатка), при этом внутри списка кандидатов — с учетом преференций, достигающих избирательной квоты, необходимой для избрания (число голосов за список кандидатов делится на число депутатских мандатов в избирательном округе, причитающихся политической партии, + 1). Если избирательная квота не достигнута, то преференциальные голоса передаются кандидату с наибольшим числом голосов и далее по убывающей. При этом в ходе избирательной реформы 2002 года в целях усиления эффекта преференции было установлено, что половина голосов избирателей может быть использована для достижения кандидатами избирательной квоты.

В Ирландии в рамках избирательной системы однокругового передаваемого голоса избиратель вправе проголосовать — в формате преференций — за любое число кандидатов, включенных в избирательный бюллетень. В Испании из 257 сенаторов верхней палаты парламента 208 сенаторов избираются по четырехмандатным избирательным округам и открытым спискам кандидатов,

при этом избиратель имеет право выбора трех кандидатов из списка кандидатов, в том числе из списков кандидатов разных политических партий (то есть применяется так называемое преференциальное панаширование). В Великобритании 10 июня 2004 года при проведении выборов мэра Большого Лондона использовалась избирательная система, в рамках которой избиратель имел два (преференциальных) голоса, которые подсчитывались с использованием соответствующих процедур. При этом в стране продолжается общественная дискуссия о возможности перехода к пропорциональной системе выборов в формате единственного передаваемого голоса (преференциального голосования).

Переход к пропорциональным избирательным системам — основная тенденция электорального развития. В период с 1993 года (когда в Италии был проведен национальный референдум по вопросу о переходе от мажоритарной системы выборов к смешанной избирательной системе) по настоящее время около 30 стран осуществили переход от одной избирательной системы к другой — от мажоритарной к пропорциональной и лишь некоторые — к смешанной системе выборов. Такое положение характерно и для стран СНГ: за последние восемь лет был принят переход к пропорциональным системам, в частности, в Грузии, Казахстане, Киргизской Республике, России, на Украине. Таким образом, ведущей тенденцией развития избирательных систем является переход к пропорциональным и смешанным избирательным системам.

Так, в Италии в настоящее время применяется пропорциональная система выборов на основе региональных списков с рядом порогов (квотный метод), определяющих допуск к распределению мандатов, в том числе используется метод наибольшего остатка. При выборах в палату депутатов был введен заградительный барьер в целом для страны. При выборах в сенат для каждого избирательного округа существует свой заградительный барьер. Как известно, в 1993 году на референдуме был осуществлен переход к смешанной системе выборов, в рамках которой 75 % депутатов избираются в одномандатных избирательных округах в соответствии с принципом относительного большинства, а 25 % — на пропорциональной основе по партийным спискам кандидатов. В декабре 2005 года произошел переход к полностью пропорциональной системе, правда преследующий цель усиления партийных коалиций, а не самостоятельных крупных политических партий.

Для палаты депутатов в 2005 году введен «бонус большинства» для формирования стабильного парламента и правительства в случае, если партия или коалиция изначально не получила 55 %, или 340 депутатских мандатов (ей предоставляется 55 % депутатских мандатов). Сенат — бонусы для каждого избирательного округа. При этом в палате депутатов коалиция должна получить 10 %, партия внутри коалиции — не менее 2 %, чтобы получить мандат. Партия вне коалиции должна набрать 4 %. Если коалиция получила менее 10 %, но партия в коалиции получила более 4 %, данная партия принимает участие в распределении мандатов. В сенате коалиция должна набрать 20 % действительных голосов, а внутри коалиции партия должна получить не менее 3 %, чтобы был мандат. Партия вне коалиции должна получить 8 %. Если коалиция набрала меньше 20 %, но партия в коалиции получила более 8 %, данная партия принимает участие в распределении мандатов.

В настоящее время Европейский парламент избирается на основе национальных законов по правилам пропорциональной избирательной системы (до 2002 г. некоторые страны избирали на основе мажоритарной системы выборов, например Англия).

Основными факторами, оказывающими влияние на переход от одной системы выборов к другой избирательной системе, являются:

1) обеспечение стабильности и эффективности деятельности парламента (как средство против досрочных выборов в условиях прохождения в парламент многих политических партий, в том числе мелких, и образование на этой основе вынужденных парламентских коалиций для обеспечения устойчивой деятельности как парламента, так и правительства, особенно в случаях, когда парламент формирует его состав на основе парламентского большинства);

2) обеспечение максимального учета политического (многопартийного) многообразия как одной из ведущих тенденций европейского электорального наследия;

3) содействие формированию в рамках пропорциональной избирательной системы крупных ответственных политических партий (на этой основе избирательная система призвана играть определяющую роль в обеспечении развития многопартийности, в том числе парламентской)¹ — на это обращено внимание в одном из последних постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (2007) по делу о численности политической партии;

4) создание условий для того, чтобы была определена партия парламентского большинства с целью формирования устойчивого правительства (в ряде стран, например в Италии, для достижения указанной цели избирательные системы предусматривают предоставление партии при определенных условиях электорального бонуса (дополни-

тельного количества депутатских мандатов) для формирования правительства);

5) использование заградительного барьера (или квот) для прохождения в парламент определенного спектра и числа политических партий, при этом в ряде стран указанный барьер понижался (до 3 % на Украине), что соответствует одной из последних рекомендаций Парламентской ассамблеи Совета Европы (апрель 2007 г.), в которой признается соответствующим европейскому электоральному наследию установление заградительного барьера, не превышающего 3 %. В других странах такой барьер повышался, в том числе до 7 % (Казахстан, Киргизия, Россия), что также не противоречит европейскому электоральному наследию, поскольку по делу о Турции (2007) Европейский суд по правам человека указал, что 10-процентный заградительный барьер может применяться, если он не препятствует формированию в парламенте политического многопартийного многообразия, то есть не создает политическую монополию одной партии и политических взглядов, а обеспечивает политическое многообразие взглядов гражданского общества. Таким образом, заградительный барьер должен содействовать формированию устойчивого политического многообразия в парламенте, а не препятствовать его формированию и функционированию.

Хочу поблагодарить члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации И. Б. Борисова, начальника Управления общественных связей и информации (УОСИ) ЦИК России И. В. Мостовича и заместителя начальника УОСИ ЦИК России В. И. Лысенко за содействие в подготовке данного материала.

¹ В соответствии с законодательством ряда стран для образования политической партии необходимо соблюдение комплекса организационно-правовых и иных условий, к числу которых, в частности, относится наличие минимальной численности членов политической партии. Минимальная численность различается в разных странах. Например, в 29 странах Европы и Азии требования к минимальной численности членов политической партии следующие: 3 члена политической партии — в Финляндии; 10 — в Венгрии; 20 — в Южной Корее; 30 — в Турции; 100 — в Хорватии; 200 — в Армении, Греции, Словении; 300 — в Грузии; 400 — в Литве; 500 — в Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Македонии; 1000 — в Азербайджане, Словакии, Чехии, Эстонии; 10 тыс. — на Украине; не менее 20 тыс. членов, проживающих в не менее восьми территориальных субъектах (областях), включая Республику Каракалпакстан и город Ташкент, — в Узбекистане; 50 тыс. — в Российской Федерации, Казахстане.

Кроме того, в ряде государств установлены иные требования, прямо или косвенно связанные с минимальной численностью членов политической партии. Так, в Законе о партиях ФРГ хотя и прописано законодательное требование о наличии у политической партии определенной численности членов, подтверждающей серьезность ее намерений, сама численность не установлена. В Латвии закреплено, что не менее половины членов политической партии должны составлять граждане Латвийской Республики (учитывая, что членами политической партии могут быть и неграждане как особая (в соответствии с законодательством) группа жителей Латвии). На Мальте членами политической партии могут быть иностранные граждане, однако за девять месяцев до дня голосования на парламентских выборах они утрачивают права членов политической партии (до окончания избира-

тельной кампании). В Польше, Испании, Великобритании, Нидерландах прямых указаний на минимальную численность членов политической партии в законодательстве не содержится. При этом в Нидерландах, например, необходимо, чтобы политическая партия отвечала требованиям, предъявляемым к юридическим лицам, что является достаточным для участия политической партии в выборах. В законодательстве Швеции и Японии отсутствуют какие-либо требования к образованию политических партий, в том числе к минимальной численности их членов. В Италии политические партии не регистрируются как юридические лица. В Бельгии законодательство о политических партиях отсутствует.

В Казахстане в ноябре 2008 г. в законодательство о политических партиях внесены изменения, в том числе в части понижения минимальной численности членов политической партии, необходимой для регистрации, — с 50 до 40 тыс. членов. В России действует Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 12 мая 2009 г.).