

В. Е. Чуров<sup>1</sup>

## НАЦИОНАЛЬНЫЙ (МУЛЬТИКУЛЬТУРНЫЙ) ФАКТОР В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ<sup>2</sup>

*Чем мультикультурализм отличается от интернационализма?* Корни мультикультурализма европейского образца уходят в колониальное прошлое западноевропейских государств, то есть первоначально речь шла о сосуществовании на территории бывшей метрополии культур бывших колоний. Однако крушение модели мультикультурализма определяется тем, что некоторые культуры (субкультуры) вовсе не собираются взаимодействовать с другими культурами, а в ряде случаев целенаправленно стремятся к доминированию или, как минимум, временному обособлению.

Интернационализм, как модель мирного полиэтнического классового сосуществования, был

<sup>1</sup> Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, профессор СПбГУП. Автор свыше 60 научных публикаций, в т. ч.: «Голосует вся Россия: о правовых и организационных особенностях грядущих выборов», «Избирательное законодательство и выборы в современном мире», «Демократия и культура: проблемы взаимовлияния избирательных систем и национальных культур» и др.; свыше 150 очерков, рассказов, научно-художественных повестей: «Тайна четырех генералов», «Путешествие с гвардии генерал-майором артиллерии Владимиром Иосифовичем Брежневым от Будапешта до Вены», детских романов «Рассказы Джона Сильвера», «Рассказы старого дворника» и др. Награжден орденами Дружбы, «За заслуги перед Отечеством» IV степени.

<sup>2</sup> В подготовке доклада принимали участие В. И. Лысенко и С. С. Вакунов.

основан на классовой теории, и подразумевалось не взаимодействие буржуазной субкультуры, а взаимодействие, конечно, пролетарской субкультуры, отчасти крестьянской субкультуры. Крах интернационализма произошел очень быстро: он начался с прихода Гитлера к власти в Германии (говорить об интернациональных связях с НСДАП было как-то неприлично) и завершился нападением 22 июня 1941 года фашистской Германии на Советский Союз.

*Мультикультурализм и избирательная система.*

В современном мире последним оазисом мультикультурализма, то есть мирного сосуществования и взаимодействия культур и наций, является, по сути, избирательная система. Это связано, в частности, с тем, что только избирательная система в большинстве государств теоретически и законодательно отрицает какие-либо культурные, классовые, социальные и национальные различия среди участников избирательного процесса, исходя из универсальных принципов всеобщих и равных выборов при тайном голосовании избирателей. Используются разнообразные мультикультурные модели избирательных систем как в федеративных, так и в унитарных государствах, в том числе в тех из них, где население

исторически и политически разделено на различные языковые группы (например, в Бельгии).

Существует ряд исключений из общезивилизационного правила, которые в конечном счете обеспечивают реализацию принципа мирного политико-электорального сосуществования во имя обеспечения государственного единства и территориальной целостности, партийно-политического представительства и избирательных прав с учетом этноконфессиональных форматов гражданского общества государства. В целом в избирательном законодательстве присутствуют положения, способствующие свободному и эффективному участию в выборах, в том числе в голосовании, представителей национальных меньшинств, а также иных категорий избирателей и участников выборов. При этом используются различные модели:

— обеспечение языкового равенства в части текста избирательной документации, прежде всего избирательных бюллетеней;

— установление специальных, в том числе национальных, депутатских квот, обеспечивающих гарантированное парламентское представительство, в том числе в виде образования отдельного национального избирательного округа, как правило, в рамках национальных анклавов<sup>1</sup>;

— установление определенных преимуществ для кандидатов, выдвигаемых национальными политическими партиями<sup>2</sup>.

В современном Ливане, поликонфессиональном государстве, пережившем две гражданские войны между христианами и мусульманами во второй половине XX века, основой государственного устройства является конфессионализм, юридически закрепляющий связь политической и религиозной сфер жизни общества, в том числе в механизме политического представительства и структуре избирательной системы страны. Так, пост президента Ливана (избирается в ходе косвенных выборов депутатами парламента) занимает представитель маронитской католической церкви, тогда как премьер-министром становится мусульманин-суннит, а спикером парла-

<sup>1</sup> Например, в США Акт об избирательных правах 1965 года гарантирует и обеспечивает реализацию избирательных прав представителей расовых и языковых меньшинств посредством закрепления, в частности, положения о том, что изменение определенных параметров избирательной системы в некоторых штатах возможно только при одобрении со стороны Конгресса США, а также положения об обеспечении двуязычия при проведении выборов на определенных территориях, и др. Действие указанного Акта в 2006 году было продлено Конгрессом США еще на 25 лет; на промежуточных выборах в Конгресс США 7 ноября 2006 года было впервые предусмотрено оказание особых языковых услуг избирателям, плохо владеющим или не владеющим английским языком.

<sup>2</sup> В частности, в Польше политические партии, представляющие интересы национальных меньшинств, допускаются к гарантированному распределению мандатов независимо от заградительного барьера, действующего в отношении других политических партий (по итогам состоявшихся 21 октября 2007 г. досрочных парламентских выборов немецкое национальное меньшинство получило 1 мандат (ранее было 2) и имеет свое представительство в Сейме с 1991 г.; представители других национальных меньшинств (белорусского, украинского) были включены в списки кандидатов от политических партий, коалиций и соответственно 2 и 1 из них были избраны.

мента — мусульманин-шиит, хотя подобное разделение в конституции прямо не закреплено. Это разделение (конституционно-правовой обычай, традиция) основано на Таифских соглашениях, призванных ликвидировать напряженность в отношениях между этноконфессиональными общинами. Статья 24 Конституции Ливана требует равного представительства в Ассамблее представителей (парламенте) для христиан и мусульман и, кроме того, пропорционального распределения депутатских мандатов между представленными в стране конфессиями, относящимися к каждой из религиозных общин. Во время последних парламентских выборов (7 июня 2009 г.) мусульманские общины распределили свои 64 депутатских мандата следующим образом: 27 мандатов — в общинах мусульман-суннитов, 27 — мусульман-шиитов, 8 — друзов и два депутатских мандата — алавитов; из 64 «христианских» депутатских мандатов 24 распределялось маронитской общиной, 14 — греческой православной общиной, 8 — католической общиной, 5 — представителями Армянской апостольской церкви, один мандат — представителями Армянской католической церкви, один мандат — протестантскими конфессиями и один — иными группами верующих-христиан.

Этноконфессиональный подход в управлении государством закреплён в Конституции Кипра, однако на практике в связи с вооруженной интервенцией иностранного государства, преследующей исключительно свои национальные интересы, электоральный мультикультуризм и демократическое развитие мультикультурной избирательной системы приостановлены. Например, согласно ст. 1 Конституции президент Кипра избирается греческой общиной, а вице-президент — турецкой. В соответствии со ст. 62 Конституции Республики из 50 депутатов Палаты представителей 35 избираются греческой общиной острова, а 15 — турецкой. Согласно ст. 63 Конституции для представительской греческой и турецкой общин Кипра ведутся отдельные списки избирателей, при этом избиратели, находящиеся за рубежом, не могут, в отличие, например, от Хорватии, голосовать на парламентских выборах. После оккупации Северного Кипра турецкими войсками (в 1974 г.) турецкие депутатские мандаты (24 мандата), которых еще в 1963 году лишились турки-киприоты, по-прежнему остаются вакантными. Впервые с 1963 года при проведении 21 мая 2006 года парламентских выборов в греческой части Кипра турку-киприоту, проживающему в греческой части острова, было разрешено участвовать в выборах в качестве кандидата в депутаты; из 500 тыс. зарегистрированных избирателей 270 являлись турками-киприотами. В настоящее время после провала референдума об объединении в апреле 2004 года, когда 75,8 % греков-киприотов отвергли объединительный план ООН, а 64,9 % турок-киприотов, наоборот, его поддержали, при постоянных усилиях ООН, а также с приходом новых политических лидеров греческой и турецкой общин, избранных в ходе парламентских (в греческой общине — 21 мая 2006 г.) и президент-

ских выборов в разделенных частях Кипра, всеми политическими партиями предпринимаются новые шаги по восстановлению территориального единства Кипра. Одним из решающих инструментов на этом пути является использование потенциала дуалистической избирательной системы, которая должна обеспечить равное политическое представительство интересов греческой и турецкой общин в едином парламенте.

Особое положение ряда этноконфессиональных общин зафиксировано в избирательном законодательстве Республики Хорватия. Это связано с тем, что при проведении выборов в Сабор (парламент) создается один специальный избирательный округ для голосования хорватов, находящихся за рубежом (404 950 избирателей), а также один восьмимандатный избирательный округ для обеспечения представительства национальных меньшинств (248 899 избирателей) — по одному мандату от венгерского, итальянского, чешского и некоторых других национальных меньшинств. При проведении 25 ноября 2007 года парламентских выборов избран один депутат, представляющий чешское и словацкое национальное меньшинство, три депутата — сербское, один — суммарно австрийское, болгарское, немецкое, польское, цыганское, румынское, руссенианское, русское, турецкое, украинское, валлачيانское и еврейское национальные меньшинства, один депутат — итальянское, один — венгерское, один — албанское, боснийское, черногорское, македонское и словенское национальные меньшинства.

В Бельгии языковой компонент является одной из конституционных основ федеральной структуры государства и организации выборов, избирательной системы. Как известно, на основе языковых проблем в 1970 году началась реформа государственного и электорального устройства Бельгии, которая с 1993 года стала федеральным государством с тремя уровнями политико-языкового представительства. Конституция Бельгии предусматривает сложную структуру деления страны на субъекты по языковому принципу: на три сообщества (французское, фламандское и немецкоязычное) и четыре языковых региона (французский, голландский, немецкий и двуязычный франко-голландский столичный регион в Брюсселе), дополнительно Бельгия делится на Валлонский, Фламандский и Брюссельский регионы; члены парламента также разделяются на языковые группы — французскую и голландскую; в правительстве должно входить равное число членов, говорящих на каждом из этих языков; вместе с тем провозглашается свобода употребления всех используемых в Бельгии языков и не называется ни один из них в качестве государственного языка. В Бельгии также применяется схожий с квотным принципом принцип этноязыкового представительства при выборах и в сенат (верхняя палата парламента). Из 71 сенатора 40 избираются прямым голосованием, по 10 человек из состава Совета французского сообщества и Совета фламандского сообщества, один — из Совета

германоязычного сообщества и по шесть и по четыре новых члена кооптируют соответственно сенаторы-фламандцы и сенаторы-франкофоны. В этих целях избиратели группируются по языковому принципу в своеобразные языковые избирательные коллегии. Избиратели столичного региона могут проголосовать за один из двух языковых списков кандидатов, тогда как избиратели двух других регионов — только за список кандидатов той языковой зоны, в которой они проживают.

*Корни различия национальных избирательных систем.* На практике избирательные системы мультикультурны внутри каждого суверенного государства, однако они отнюдь не мультикультурны в плане общих (универсальных) принципов избирательного процесса. Самый простой пример: попытки американцев организовать европейскую схему выборов в Афганистане, Ираке или Палестине оказались малоуспешными. С другой стороны, избирательная система Японии, формировавшаяся при значительном влиянии немецкого конституционного права (в эпоху Мэйдзи), а потом конституционного права США (после окончания Второй мировой войны), в настоящее время отвечает основным стандартам демократических выборов (несмотря на наличие некоторых рудиментов устаревших цензов). Необходимо отметить, что Япония добровольно перенимала «западные» либеральные ценности и стандарты, сравнивая их и выбирая оптимальные: например, в 1870 году советник правительства по иностранным делам и будущий первый премьер-министр Японии Ито Хиробуми после визита в США отмечал, что американское конституционное право послужило для него образцом того, что не следует включать в текст японской конституции.

Различия избирательных систем кроются в национальной истории и традиции, в частности децентрализованная американская избирательная система восходит к тем временам, когда каждый штат государства был по-настоящему суверенным образованием, делегировавшим часть своих полномочий союзу или конфедерации.

Историческое прошлое страны влияет на состав избирателей и кандидатов. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии активным и пассивным избирательным правом обладают граждане государств — членов Содружества Наций, а также Республики Ирландия. При этом каждая из стран обладает собственной сложившейся государственностью, большинство из них не признают британского монарха главой государства, а само Содружество политическим объединением не является. Кроме того, в Северной Ирландии большое политико-правовое значение имеет конфессиональное разделение корпуса избирателей и политических партий (католики и протестанты, а также сторонники и противники государственной унии с Англией).

Длительная история авторитарных режимов в Центральной и Южной Америке также повлияла на избирательное законодательство стран этого ре-

гиона. Достаточно распространенным в этих государствах является конституционный (или иной законодательный) запрет на замещение тех или иных выборных должностей родственниками или сваяками лиц, эти должности занимавших, что препятствует узурпации власти, а также невозможность совмещения выборной должности и принадлежности к религиозному культу. Так, среди ограничений пассивного избирательного права на выборах президента и вице-президента Республики Никарагуа в ст. 147 Конституции Никарагуа упомянуты и лица, возглавлявшие или финансировавшие государственный переворот, что свидетельствует о непростой истории этого государства и всего региона в целом. Новая Конституция Боливии предусматривает новые гарантии для коренного населения страны. Так, коренное индейское население (36 народностей) будет, в частности, широко представлено в различных органах власти — введены специальные квоты для представительства индейского населения в парламенте; государственными языками, помимо испанского, становятся все индейские языки Боливии, при этом знание хотя бы одного из них является обязательным условием при приеме на работу государственных служащих; при этом католицизм не является больше государственной религией. В Сальвадоре в соответствии со ст. 82 Конституции служители любого религиозного культа не могут принадлежать к политическим партиям и не могут ни в какой форме осуществлять политическую агитацию; в Гондурасе для того чтобы стать депутатом, необходимо, в частности, не иметь духовного звания и не быть служителем какого-либо религиозного культа (ст. 198 Конституции Гондураса). На Кубе, наоборот, в соответствии со ст. 43 Конституции государство провозглашает право, завоеванное революцией, по которому граждане без различия религиозных верований, национального происхождения и любого другого уменьшения достоинства человека имеют доступ в соответствии со своими заслугами и способностями к любым должностям в государстве.

*Мультикультурные избирательные системы и международные избирательные стандарты: пределы сближения.* У избирательных систем существуют общие проблемы приближения к тем международным стандартам, которые выработаны человечеством.

Ни одной стране пока не удалось полномащтабно обеспечить реализацию *принципа всеобщего избирательного права*. Практически везде существуют ценз оседлости, возрастной ценз, ограничение избрания лиц, ранее уже избиравшихся на ту же должность, ограничения для лиц, отбывающих уголовное наказание, недееспособных и т. д. Часто в этом списке в том или ином виде сохраняются какие-то исторически обусловленные, но уже устаревшие цензы (ценз грамотности, имущественный ценз и др.).

В силу ряда причин принцип *равного избирательного права* нельзя реализовать в полном объеме. Например, невозможно добиться абсолютно равенства всех избирательных округов. Границы

избирательных округов, как правило, жестко связаны с границами административных округов, часто исторически сложившихся.

В отличие от принципов всеобщего и равного избирательного права, принцип *прямого избирательного права* не является универсальным. Во многих государствах исторически сложилась система не прямых выборов главных лиц государства, глав законодательной и исполнительной власти. Во многих странах, как дань традиции, в этой процедуре символическое участие принимает монарх.

Не во все исторические периоды безусловным считался принцип *тайного голосования* — в некоторые эпохи, как, например, в эпоху Великой французской революции (до 1793 г.), тайная подача голосов считалась способом для избирателя «скрыть» свое мнение от сограждан.

*Обязательность и периодичность проведения выборов* являются одним из главных принципов, закрепленных в международных документах. Однако в истории любого государства имеют место различные потрясения, не позволяющие строго соблюдать принцип периодической ротации состава представительного органа власти или выборных лиц.

Принцип *свободного волеизъявления* признается практически всеми государствами; одновременно в ряде из них требуется обязательное участие граждан в выборах.

Часто *открытость и гласность* избирательного процесса, в первую очередь степень участия в нем средств массовой информации, не определены законодательно, а регулируются на основании традиции.

К проведению *справедливых выборов*, обеспечению конкуренции политических сил, участвующих в них, равенства их возможностей в мире сложилось несколько подходов: в рамках одних происходит максимальное регулирование всех вопросов обеспечения равенства партий и кандидатов, в рамках других провозглашаются лишь общие принципы.

Один из главных принципов демократии заключается в том, что результаты выборов должны *соответствовать воле народа*. Однако сам тип избирательной системы, как правило, определяется историей государства — в государствах со сложившейся избирательной системой даже дискуссии о необходимости тех или иных реформ избирательного законодательства могут продолжаться десятилетиями.

*Представления о хорошо организованных выборах* также меняются со временем. Резкое увеличение числа избирателей (вследствие отмены многих избирательных цензов) сделало выборы всеобщими и массовыми, а развитие технологий, прежде всего информационных, ставит все новые и новые задачи перед организаторами выборов для того, чтобы существовала возможность заявить о тех или иных выборах, что они хорошо организованы.

У мирового сообщества на электоральном треке есть также проблемы, непосредственно связанные с мультикультурным обществом, инкорпорированием его существенных элементов, в том числе этно-

конфессиональных, в конструкцию национальной избирательной системы:

— языковая проблема: реальное многоязычие требует дополнительных материально-финансовых и иных затрат, связанных с изготовлением избирательной документации на различных языках, что влияет не только на размер избирательного бюллетеня, но и на затраты на печатание биографий кандидатов, различных разъяснительных и информационных материалов, особенно для неграмотных, об участниках выборов, прежде всего о политических партиях, их предвыборных программах и платформах;

— семейно-бытовые традиции: они сказываются на частоте так называемого «семейного» голосования, а в ряде случаев имеются и родоплеменные особенности, скажем, голосование по указанию старейшин;

— образовательная проблема: в недрах мультикультурной системы по-прежнему существуют субкультуры, определяемые социальным статусом, образованием и доходами людей, принадлежностью к этническому сообществу. Соответственно, проблема образования возникает на самом примитивном, первичном уровне: необходимость внесения в избирательный бюллетень общедоступных символов, в частности применительно к политическим партиям, участвующим в выборах, а также трудности внедрения новых способов голосования, включая разъяснения систем электронного голосования;

— межнациональные отношения: несмотря на то что формально любая избирательная система стоит над национальными отношениями, ее приходится учитывать, например, при нарезке избирательных округов в местах традиционного поселения этносов,

а также при миграции населения. Например, если на территорию расселения одного народа (этноса или этноконфессиональной группы) в массовом порядке переместились избиратели другой национальности (конфессиональной принадлежности);

— религиозные (конфессиональные) особенности: их приходится, безусловно, учитывать, так как организация выборов в мультикультурном обществе и с наличием, скажем, значительного исламского населения требует организации (проведения) голосования в два дня — в воскресенье и понедельник. Правда, некоторые страны переходят к голосованию в один день. Так, в 2008 году в Ливане была принята законодательная поправка, предусматривающая переход к проведению голосования в течение не трех, а только одного дня;

— законопослушность населения (избирателей и иных участников выборов): различные культуры имеют различные степени законопослушности;

— миграционный фактор: в рамках той или иной культуры или субкультуры подвижность (миграционный уровень) избирателя разная, что также необходимо учитывать, в том числе при применении различных форм голосования.

Вместе с тем одной из основных тенденций развития избирательных систем в современном мире является, на наш взгляд, максимальное сохранение мультикультурного компонента избирательных систем, избирательного процесса в целом, которые при правильной постановке дела могут обеспечить не только устойчивое, но и демократически динамичное развитие государства, институтов гражданского общества, мирное развитие единой государственности.