



Страсбург, 15 марта 2010 года

CDL-AD(2010)007

Исследование № 485/2008

Or. Fr.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД
О ПОРОГАХ И ДРУГИХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ,
КОТОРЫЕ ПРЕПЯТСТВУЮТ ПРОХОЖДЕНИЮ
ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТ (II)

Утвержденный Советом по демократическим выборам
на 32-ом заседании
(Венеция, 11 марта 2010 года)
и Венецианской комиссией
на 82-й пленарной сессии
(Венеция, 12-13 марта 2010 года)

на основе комментариев
Жана-Клода Кольяра (члена Комиссии, Франция)

Перевод данного документа на русский язык осуществлен в рамках совместного проекта «Содействие властям Кыргызской Республики в приведении законодательства в соответствие с новой Конституцией, принятой 27 июня 2010 года», финансируемого Европейским Союзом и реализуемого Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская Комиссия).

Введение

1. С учетом Рекомендации 1791 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о положении в области прав человека и демократии в Европе и выводов Форума "За будущее демократии" в 2007 году, Консультативный комитет Форума призвал Венецианскую комиссию провести более подробное изучение вопроса о порогах представительства в парламенте. На основе консультации с Секретариатом было решено провести это исследование поэтапно. Первый этап включал обзор различных мер, которые служат ограничению прохождения партий в парламент, а также сравнение различных подходов, на основании которых такие меры включаются в конкретные избирательные системы. На основе этого был утвержден соответствующий доклад (CDL-AD(2008)037) Советом по демократическим выборам на 26-ом заседании (Венеция, 18 октября 2008 года) и Венецианской комиссией на 77-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года).

2. В настоящем докладе отражается второй этап исследования, который касается реального влияния разных типов ограничений на прохождение в парламент, при этом упор делается как на юридических, так и естественных порогах. Он был принят Советом по демократическим выборам на 32-ом заседании (Венеция, 11 марта 2010 года) и Венецианской комиссией на 82-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2010 года). Третий этап может включать подготовку общих европейских правил по этой тематике.

Общие комментарии

3. Существует очевидная причина, по которой наши демократии являются представительными, в частности потому, что за исключением очень редких случаев прямой демократии, в современных государствах невозможно проконсультироваться напрямую с миллионами гражданами. Поэтому решения принимаются через представителей граждан, при этом количество этих представителей не превышает нескольких сотен. И здесь начинаются трудности, поскольку переход от нескольких миллионов или десятков миллионов голосов к нескольким сотням представителей неизбежно ведет к определенной степени упрощения и таким образом к искажению. В этом случае будут представлены лишь те политические течения, которые имеют определенную долю влияния на общество, в то время как более второстепенные движения окажутся отброшенными. И хотя это неизбежно, существуют и разные формальные меры по ограничению доступа. Именно это будет изложено в данном документе, начиная с некоторых общих соображений. Затем мы рассмотрим вопросы юридических или явных порогов, а затем – порогов естественных или косвенных, а после этого изложим некоторые общие соображения о том, каким образом можно обеспечить равновесие.

1. Общие соображения

4. Прежде всего мы кратко рассмотрим те ограничения, которые сначала существуют в отношении кандидатов, а затем в отношении партий, ибо именно они имеют важнейшее значение с точки зрения обеспечения политической представительности.

1.1 Ограничения в отношении кандидатов

5. Ниже следует список, который не является исчерпывающим:

1.1.1 Общие условия

6. Право на выдвижение кандидатуры на выборах часто оговаривается рядом условий. Эти условия включают возраст, например, минимальный возраст, который считается необходимым для выполнения некоторых важных функций, регистрацию в избирательном списке того избирательного округа, в котором выдвигается кандидат, поскольку именно этих избирателей он или она намерены представлять, а также юридическую дееспособность, что подразумевает исключение кандидатов с определенными патологиями или, что представляет собой другое условие, имеющих уголовную судимость. Все это приемлемо, если такие критерии являются объективными и рациональными и не приводят к исключению лиц по политическим причинам.

7. Аналогичным образом, приемлемо установление принципов отсутствия права на избрание в отношении лиц, осуществляющих функции, которые предоставили бы им чрезмерное преимущество по отношению к другим кандидатам, то есть речь идет о высших должностных лицах, командующих вооруженными силами и судьях.

8. В настоящее время существует тенденция уравнивать право на выдвижение своей кандидатуры с правом участвовать в выборах, иными словами, любой избиратель может быть кандидатом. Остается вопрос о высших должностных лицах, которых по-прежнему, вероятно, можно было бы исключать, по крайней мере, в тех избирательных округах, в которых они осуществляют соответствующие функции¹.

1.1.2 Отбор кандидатов

9. Право выдвигать свою кандидатуру на выборах может оговариваться поддержкой либо определенного числа избирателей, для того чтобы исключить несерьезных кандидатов, и это приемлемо, если такое количество достаточно мало, скажем, несколько человек в системе одномандатных выборов и несколько десятков в системе выборов по списку, или в отношении политической партии. Последний вопрос более сложный и вызывает проблему признания политических партий и их процедуры отбора в список, например, находится ли это в руках руководства партии, различных партийных органов или членов партии в целом, или же – что является растущей тенденцией – это основано на первичной системе выборов (праймериз). Это рассматривается в Кодексе рекомендуемых норм в отношении политических партий², однако необходимо отметить, что для отдельных лиц необходимость в партийной поддержке является главным ограничением на выборах в парламент, поскольку без выдвижения или поддержки со стороны партии определенного размера шансы на успех весьма ограничены, даже если выдвижение индивидуальных кандидатур возможно.

1.1.3 Финансовые вопросы

10. Аналогичным образом, для того чтобы исключить несерьезных кандидатов – что в принципе является обоснованной задачей – кандидатов могут просить внести определенный залог, который будет им возвращен только в том случае, если они получат определенное минимальное количество голосов. Это приемлемо, если сумма является небольшой, но после определенного уровня это может поставить отбор кандидатов в зависимость от финансовых средств, что должно быть явно отвергнуто. Аналогичным образом, когда государство компенсирует часть расходов или все расходы на выборы, необходимо тщательно относиться к тому, чтобы выдвигаемые условия на практике не мешали компенсациям в отношении лиц или небольших партий. Опасность

Deleted: -----Page Break-----

¹ По вопросу об ограничениях на право голоса, см. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev), I.1.1.

² CDL-AD(2009)021.

состоит в том, что такие различные меры будут иметь кумулятивный эффект, то есть когда наименее обеспеченные получают наименьшую поддержку. Хотя эта важная тема выпадает из сферы рассмотрения данного исследования.

2.1 Ограничения в отношении партий

2.1.1 Привилегии партий

11. В целом, признанные партии пользуются благоприятным обращением в процессе выборов, поскольку представленные ими кандидаты могут быть исключены из требований о спонсорстве (Германия) или такие требования могут быть уменьшены (Дания). Однако тот факт, что это в целом касается тех партий, которые уже представлены, серьезно затрудняет усилия новых партий по вхождению на избирательную сцену. Притом что приемлемо благоприятствовать партиям, поскольку они являются структурным воплощением политической воли народа, сам критерий признания должен быть более широким, чем просто существующее парламентское представительство. Можно принимать во внимание также количество членов партий, представленность в местных советах или даже минимальное количество голосов на предыдущих выборах, независимо от того, позволило ли это выиграть выборы.

2.1.2 Финансирование кандидатов

12. И в этом случае кандидаты от больших партий имеют преимущества, поскольку их организация может покрыть часть или все расходы на их кампанию. Это вызывает очень острый вопрос о финансировании политической партии. Государственное финансирование партий является широко распространенной практикой. И это весьма желательно, если это основано на объективных критериях и не приводит к благоприятному отношению к той или иной партии. На самом деле практика существует разная, такая как финансирование только партий, финансирование только избирательных кампаний или сочетание того и другого, как это делается в Испании, Италии и Франции. Конкретное финансирование избирательных кампаний может иметь то преимущество, что финансовая поддержка не ограничивается лишь прочно устоявшимися партиями.

2.1.3 Материалы кампаний

13. В большинстве законов о выборах каждому кандидату гарантируется минимальный уровень ресурсов, в виде помощи с обращениями на выборах, плакатами и помещениями для встреч. Сложность возникает с политическим вещанием партий, поскольку очевидно, что это не может быть предоставлено каждому кандидату (во Франции, например, на парламентских выборах участвуют более 6 000 кандидатов), и поэтому время вещания соответствующим образом делится между политическими партиями. В связи с этим возникает вопрос, как следует поделить время вещания, и здесь есть ряд разных подходов. Они включают выделение равного времени для всех, равенство между большинством и оппозицией (притом что эти понятия должны быть четко определены), одинаковое время для больших партий и такое же время, но в меньшем объеме, для небольших партий, а также выделение времени в соответствии с предыдущими результатами. Каждый из подходов имеет свои "за" и "против". Каким бы ни был выбранный вариант, минимальный объем времени должен быть выделен небольшим и/или новым партиям, при условии, что они выдвигают своих кандидатов в значительном количестве избирательных округов. На самом деле это и предусматривается в законодательстве большинства стран.

14. Притом что необходимо изложить эти общие соображения, основная цель данного доклада – рассмотреть минимальный порог для прохождения в парламент, который часто закреплен, явно или косвенно, в избирательном праве.

2. Юридические или конкретные пороги

15. Очевидно, что в законе может быть установлено определенное минимальное количество для выборов парламента, для того чтобы избежать чрезмерного распространения партий, когда ранее упомянутые меры были недостаточны. Ниже следует краткий обзор ситуации, а затем рассматриваются имеющиеся проблемы.

2.1 Существующая ситуация

16. Ситуация достаточно простая в случае одномандатных мажоритарных/плюралистических систем, но более сложная в отношении пропорциональных систем с национальным и/или местным порогами.

2.1.1 Одномандатные мажоритарные системы

17. Не возникает проблем с такими плюралистическими системами с одним туром голосования, как это существует в Великобритании. Лицо, которое получает большинство голосов, избирается без каких-либо минимальных условий. На практике, редко кто избирается с менее чем 35% поданных голосов. Поскольку уровень неявки может достигать 40% (38,5% в Соединенном Королевстве в 2005 году), это составляет чуть больше 20% зарегистрированных избирателей в избирательном округе, что является не очень представительным, но тем не менее, у кандидата по-прежнему больше голосов, чем получил другой кандидат, и таким образом это обосновывает избрание данного лица. Тем не менее, следует избегать соблазна ввести минимальный порог участия, как это делают некоторые страны в отношении референдумов, поскольку это может привести к созданию парламента, который будет малопредставительным, поскольку неполным.

18. Основной пример одномандатной мажоритарной системы в два тура – это Франция, которая устанавливает все более жесткие условия для доступа на второй тур голосования. С 1976 года это зависит от получения поддержки по крайней мере 12,5% зарегистрированных избирателей, что с учетом уровня неявки в 40% означает 20% поданных голосов. Действительно, на последних парламентских выборах в 2007 году, лишь в трех округах во втором туре было более двух кандидатов, из общего количества округов в 577, в том числе и тех, где победа была одержана в первом туре. Очевидно, что здесь имеется такой недостаток, как исключение партий, которые не являются частью крупных коалиций, но это также позволяет избегать маневров со стороны несогласных с партией кандидатов. На самом деле это поднимает вопрос о том, что же мы ожидаем от процесса выборов, но мы рассмотрим этот вопрос позднее.

2.1.2 Пропорциональные системы: национальные или местные пороги?

19. Если обоснованием для установления минимального порога является стремление избежать чрезмерной фрагментации и обеспечить разумно структурированный парламент, что облегчит формирование правительства, то установление национального порога является логичным подходом и именно этот подход чаще всего и выбирают. Основным недостатком состоит в том, что это препятствует представительству региональных партий и тех партий, которые представляют интересы национальных меньшинств. Некоторые страны, такие как Испания, где это чрезвычайно важный вопрос, предпочли поэтому установить порог на уровне избирательного округа. Вероятно, было бы нецелесообразным выдвигать в этой связи какие-то общие рекомендации. В лучшем случае можно утверждать, что национальные пороги приемлемы в тех странах, где нет настоящей проблемы национальных меньшинств, или где есть специальные меры для урегулирования этих вопросов, но при этом национальные пороги нужно использовать осторожно и даже заменять местными порогами, когда это необходимо.

2.1.3 Уровень порога

20. Страны принимают весьма разные подходы к этим вопросам. В государствах-членах Совета Европы порог колеблется от 10% поданных голосов до 0 – то есть не существует какого-либо юридического порога – как это показывает ниже приведенный список, не являющийся исчерпывающим:

21. Порог в % поданных голосов:

10%	Турция
7%	Россия (с 2007 года, до этого - 5%)
5%	Бельгия (в избирательном округе), Венгрия, Германия, Грузия, Молдова, Польша, Словакия, Чешская Республика, Эстония
4%	Австрия, Болгария, Италия, Норвегия, Словения, Швеция
3%	Греция, Испания (в избирательном округе), Румыния, Украина (4% до 2004 года)
2%	Дания
0,67%	Нидерланды (единственным юридическим порогом является национальный порог на уровне 1/150 поданных голосов).

22. Ряд стран, в частности Швеция, Финляндия, Ирландия и Исландия, не имеют какого-либо юридического порога, но поскольку их избирательные округа являются небольшими, как в Ирландии, или ограниченными в размерах, то рассматриваемые ниже естественные пороги дают такой же результат.

23. Практика таким образом весьма разная, хотя в целом пороги составляют от 4% до 5%. Следует признать, что это может вызывать проблемы.

2.2 Возникающие проблемы

24. Сначала мы рассмотрим ряд особо серьезных нежелательных последствий, а затем те способы, которые позволяют их преодолеть. Наконец, мы рассмотрим сложный вопрос обоснованности таких систем.

2.2.1 Нежелательные последствия

25. Мы рассмотрим два конкретных примера подобных последствий, хотя есть и другие.

- Турция: в отношении выборов в 2002 году партия, находящаяся у власти, решила внедрить 10-процентный порог поданных голосов, вероятно для того, чтобы представительство не получила Курдская партия. При этом правящая партия не смогла предугадать, что она сама не достигнет этой цифры и что так называемая "пропорциональная" система даст следующие любопытные результаты:

	% голосов	места в парламенте	% мест в парламенте
Партия справедливости и развития (ПСР)	34,2	361	66,9
Народно-Республиканская партия (НРП)	19,5	179	33,1
Непредставленные партии	46,3	0	0
	<hr/> 100,0	<hr/> 540	<hr/> 100,0

26. То есть, более чем половина избирателей были лишены представительства, а те партии, которые были избраны, в процентах получили в два раза больше мест, чем процент полученных ими голосов, и таким образом пропорциональная система стала мажоритарной.

- Россия: в 1995 году был установлен 5% порог для половины депутатов Думы, которые избирались на пропорциональной основе. Это дало следующие результаты:

	% голосов	места в парламенте	% мест в парламенте
Коммунистическая партия	22,3	99	44,0
ЛДПР	11,2	50	22,2
Наш дом - Россия	10,1	45	20,0
Яблоко	6,9	31	13,8
Непредставленные партии	49,5	0	0
	<hr/> 100,0	<hr/> 225	<hr/> 100,0

27. Каждая представленная в парламенте партия получила вдвое больше процентов мест, чем процент голосов на выборах. Эти выборы отличались тем, что пропорциональная часть привела к результатам плюралистического типа, когда основные партии были значительно сверхпредставлены, в то время как плюралистическая часть привела к результатам пропорционального типа, в частности, к фрагментации и избранию местных кандидатов. Мы позднее вернемся к вопросу о том, в какой мере результаты конкретной формы голосования отражают партийную систему.

2.2.2 Восстановление равновесия

28. В ряде стран тем партиям, которые не достигают национального порога, бросают "спасательный круг". Им может быть разрешено участвовать в распределении мест, если они победили в минимальном количестве избирательных округов. Одно место достаточно в Дании или Австрии, а в Германии - три места. В Германии это облегчается распределением мест, на половину из которых кандидаты избираются на основе одномандатной плюралистической системы, а на другую половину - из списков, представляемых в каждой федеральной земле.

29. На практике такие положения обычно не работают, хотя это может и случаться. Например, на выборах в Германии в 1994 году ПДС получила только 4,4% голосов, но выиграла напрямую три места в восточных федеральных землях и таким образом приняла участие в распределении мест на национальном уровне, получив 30 мест в парламенте. Однако в 2002 году эта партия получила 4% голосов, но лишь два места

напрямую и поэтому больше не получила ничего дополнительного. Это является реальным следствием установленного порога, поскольку третье место в 1994 году на самом деле представляло 28 мест.

30. Такие формулы или минимальные местные уровни, как в Дании или Швеции, могут помочь решить проблему национальных меньшинств.

2.2.3 Обоснованность подобной системы

31. Слишком много негативных последствий вызвали бы сомнения в таком подходе, но на практике так не происходит. Если бы значительная часть политического спектра была бы лишена парламентского представительства, то это вызвало бы основания для критики, однако по крайней мере в устоявшихся демократических странах так не происходит, поскольку те, кто участвует в выборах, приспосабливаются к существующим правилам и как партии, так и избиратели принимают их во внимание в своем поведении.

32. В результате существует относительно мало "пропавших" голосов, то есть таких, которые не обеспечивают какого-либо представительства. Это выявляется из рассмотрения самых высоких порогов, о которых говорилось выше: например, в Германии их величин составляет от 3 до 6%; в Австрии – между 0,7 и 2%, а в Швеции – от 2 до 5,7%. Однако ситуация может быть другой, когда партийная система не устоялась, и в таких случаях могут существовать значительные колебания. Сам факт того, что избирательная система может иметь тенденцию к упрощению партийной системы, сам по себе не является отрицательным.

33. Однако национальные пороги иногда имеют ограниченное значение, поскольку большую роль может играть другая форма порога.

3. **Естественные или косвенные пороги**

34. На самом деле термин "естественные" не является правильным, поскольку на практике именно соответствующее избирательное право определяет распределение мест между избирательными округами. Важнейшее значение имеет размер избирательного округа, хотя в этом случае могут существовать и компенсационные меры.

3.1 Вопрос размера

35. Это было продемонстрировано более чем 40 лет тому назад Дугласом Реем в работе "Политические последствия законов о выборах" (Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*) (Yale University Press, 1967), однако это продолжают в целом игнорировать, несмотря на тот факт, что это намного более важно, чем вечный вопрос, как точно определить пропорциональность. Мы не будем в данной работе рассматривать данное последнее понятие, поскольку каждая система основана на принципе самой высокой средней величины (за исключением, возможно, последних мест, однако последствия этого являются второстепенными), и это имеет мало отношения к вопросу о порогах.

3.1.1 Концепция

36. Исходная позиция простая. Если избирательный округ включает четыре места, то для того, чтобы выиграть одно из них, необходима доля голосов порядка 25%. С другой стороны, если имеется 100 мест, то для того, чтобы выиграть одно место, необходимо иметь национальный минимум в один процент голосов. Поэтому столь важен размер избирательного округа. Ситуацию можно обобщить в следующей формуле, в которой

исчисляется граница представительности: Г- количество голосов, необходимых для того, чтобы быть уверенным в получении места.

$$Г = \frac{\text{общее количество голосов}}{\text{количество мест} + 1} + \varepsilon \text{ (наименьшее возможное значение)}$$

Возьмем пример избирательного округа с 4 местами: $Г = \frac{100\%}{4+1} + \varepsilon$

37. Иными словами, если у партии имеется 20,1%, она уверена в том, что получит место, в то время как у той партии, у которой $\frac{100\%}{4+1} - \varepsilon$

такой уверенности нет. Если четыре партии имеют 20,1%, то пятая останется непредставленной, получив 19,6%, хотя совершенно очевидно, что это лишь вероятность, а не уверенность. Например, если голоса распределяются следующим образом 20,1 – 20,1 – 20,1 – 19,6 – 10,1 – 10, то партия, имеющая 19,6%, будет представлена. Абсолютная формула требует учета количества конкурирующих партий, что значительно сокращает обоснованность того, что предлагается М. Галлагером и П. Митчеллом, в то время как порог составляет $Г = 75\% (K+1)$, притом что К – это количество заполняемых мест. В этом контексте необходимо сослаться на доклад г-на Яклича (CDL-AD(2008)037), в котором достаточно подробно рассматривается последний вариант и цитируются примеры, приводимые П. Норрисом. Это укрепляет скептическое отношение докладчика, особенно в отношении Испании, что будет рассмотрено ниже.

38. В общей формуле должно учитываться количество партий, принимающих участие в выборах. Докладчик представил следующую предварительную формулу, хотя это полностью не проанализировано и к этому необходимо относиться с осторожностью.

$$Г = \frac{пг}{K + пп - 1} - \varepsilon \quad \text{где:}$$

- пг – количество полезных голосов (тех, которые могут быть подсчитаны после учета юридического порога)
- К – количество мест в избирательном округе
- пп – количество полезных партий (те партии, которым дана возможность участвовать, поскольку они получили полезные голоса)

39. Учитывая предыдущий пример, в котором говорится о четырех местах и пяти участвующих в выборах партиях, формула дает следующие результаты:

$$Г = \frac{100\%}{4 + 5 - 1} - \varepsilon = 12,5 - \varepsilon$$

40. В этом случае не существует такого распределения голосов, которое позволит партии, получившей менее 12,5% голосов, выиграть место. Однако докладчик по-прежнему не полностью в этом убежден и приветствовал бы, если бы было продемонстрировано противоположное. Помимо этого, притом что такая формула может помочь объяснить результаты выборов, она имеет мало значений для законодателей, поскольку она предполагает, что заранее известно количество партий, принимающих участие в выборах.

41. Более того, даже если такая формула убедительна на уровне округа (а это лишь по-прежнему гипотеза), то она не столь очевидно может быть перенесена на национальный уровень.

3.1.2 Проблема переноса на национальный уровень

42. Если все избирательные округа были бы одинакового размера, то основная трудность заключалась бы в том, чтобы установить, является ли количество партий, принимающих участие в выборах, всегда одинаковым. Поскольку рассматриваются только так называемые "полезные" партии, то это было бы возможным. К сожалению, это далеко не так. Только в Исландии существует 6 равных 9 местам избирательных округов, в то время как избирательные округа в Ирландии достаточно единообразны и представлены 3, 4 или 5 местами. Однако избирательные округа в Бельгии дают от 24 до 4 мест, в Дании – от 16 до 2, в Финляндии от 33 до 6, а в Люксембурге от 33 до 9 и т.д.

43. Для преодоления этой трудности Дуглас Рей предлагает среднюю величину, которая является просто общим количеством мест, которое делится на общее количество избирательных округов. Например, в Испании 350 мест и 52 избирательных округа дают в среднем величину в 6,73.

44. Применение предыдущей формулы дало бы следующие результаты:

$$\Gamma = \frac{100}{K + 1} - \varepsilon = \frac{100}{6,73 + 1} - 0,1 = 12,8$$

$$\Gamma = 75\% (K+1) = 75\% (7,73) = 5,8$$

$$\Gamma = \frac{100}{K + pp - 1} = \frac{100}{6,73 + 4 - 1} = \frac{100}{9,73} = 10,3$$

45. Последний пример основывается на учете четырех партий, и при этом предполагается, что в каждом округе конкурируют три основные партии (PSOE – Испанская социалистическая рабочая партия, PP – Народная партия, IU – Объединенные левые) плюс националистическая или региональная партия. Однако это лишь приблизительная оценка. Результаты получаются весьма разными. Из всего этого можно сделать вывод о том, что та партия, которая превышает эти цифры, имеет хорошие шансы быть избранной, в то время как при результатах ниже этого уровня, ситуация становится гораздо менее предсказуемой. Более подробное рассмотрение положения в Испании, что имеет весьма актуальное значение, выявляет следующие проблемы.

3.1.3 Пример Испании

46. В Испании 52 избирательных округа, которые весьма различаются по размеру. Цифры за 2008 год позволяют выделить три основные группы:

- 5 округов, которые могут считаться большими: Мадрид 35, Барселона 31, Валенсия 16, Севилья 12, Аликанте 12 или всего 106 мест,
- 20 округов могут рассматриваться как средние, от 6 до 10 мест, в целом – 145 мест,
- 27 могут рассматриваться как малые, от 1 до 5 мест, в целом – 99 мест.

47. Из этого очевидно, что в соответствии с предыдущими формулами, та партия, которая имеет единообразный распространенный национальный результат на уровне 5% поданных голосов, может, вероятно, выиграть только в тех округах, в которых имеется более 15 мест. Лучший пример этого дают результаты выборов 2004 года, когда Объединенные левые, получившие 5% голосов, выиграли 5 мест. Согласно теории, 2 из них были в основных избирательных округах Мадрида и Барселоны, одно в Валенсии, а в других местах – ни одного.

48. Однако есть еще один фактор – это географическое распределение. Если голоса партии концентрируются в нескольких избирательных округах, то национальный результат теряет значение. Таким образом, каталонские партии выдвигают своих кандидатов только в Каталонии. На этих же выборах партия "Конвергенция и единство" (CIU) выиграла 10 мест, получив 3,2% национальных голосов (но намного больше в самой Каталонии), а Левые республиканцы Каталонии (ERC) получили 8 мест с 2,5% национальных голосов (*idem*).

49. Из этого очевидно, что вычисление результатов на национальном уровне дает лишь весьма приблизительные результаты. Тем не менее, основываясь исключительно на национальном вычисленном пороге, как это сделано выше, можно сделать следующие выводы:

- партии ниже порога, вероятно, будут недопредставлены, то есть они получат меньший процент мест, чем голосов,
- партии выше порога будут наверняка сверхпредставлены.

50. Этот пример вызывает у докладчика скептицизм в отношении формулы Галлагера/Митчелла. Они считают, что порог в Испании составляет 1,35%, что не отвечает реальности и является значением в любом случае ниже юридического порога (3% на избирательный округ), в то время как в 50 избирательных округах из 52 (исключение составляет Мадрид с 35 местами и Барселона с 31 местом) косвенный порог значительно усиливает порог явный.

51. В любом случае можно с уверенностью утверждать, что этот косвенный порог служит ограниченной задаче, в частности, он не препятствует представительству, как это происходит с порогами юридическими, однако затрудняет положение малых партий. Как отмечалось выше, это может рассматриваться как показатель того уровня, за пределами которого партии будут недопредставлены или сверхпредставлены.

52. Тем не менее, последствия достаточно серьезные, чтобы потребовать определенные компенсационные меры.

3.2 Компенсационные меры

53. Этих серьезных последствий можно избежать путем принятия мер на национальном уровне или сведения этих последствий к минимуму благодаря действиям заинтересованных сторон. Это порождает также вопрос о том, что означает "быть представленным".

3.2.1 Действия на национальном уровне

54. Самый простой способ избежать косвенного порога – это наличие национального избирательного округа, как в Нидерландах - со 150 местами, и в Израиле – со 120. В Израиле, например, партии могут выиграть место, если они получат 1/150 или 0,67% полезных голосов. Это приводит к почти совершенному представительству, однако

ценой, неизбежно, умножения количества партий, которых представлено, как правило, 10 или более.

55. Еще один вариант, который приводит к такому же результату, состоит в том, чтобы вычислять распределение мест на национальном уровне, а затем распределять их между выборными единицами, как это делается в отношении федеральных земель в Германии и Австрии, тем самым избегая последствий косвенного порога в этих единицах и сохраняя географическую привязку в отношении представителей.

56. В Германии эта географическая привязка усиливается благодаря системе двойного голосования, когда половина мест выделяется одномандатным избирательным округам, а другая половина – спискам, места из которых затем выделяются на компенсационной основе для достижения национального пропорционального представительства. Система эта весьма привлекательная, но и она не защищена от критики. Наиболее традиционные критические замечания связаны с *Überhangsmandate* – или дополнительными местами, которые партии могут получить и сохранить, то есть если они выигрывают напрямую более половины мест, то они имеют соответствующее право на места на пропорциональной основе (16 мест на выборах в 2009 году). Конституционный суд также установил странное порочное последствие вторичного голосования, благодаря которому партии могут получить больше мест путем получения меньшего числа вторичных голосов. В результате суд заявил, что этот аспект избирательного права является неконституционным и призвал к внесению изменений в законодательство, которые вероятно будут завершены к 2013 году (постановление от 3 июля 2008 года).

57. Наконец, необходимо сослаться на интересный подход, который использовался в течение ряда лет в Скандинавских странах, а именно, сохранение определенного количества мест для распределения на национальном уровне в целях компенсации любой диспропорциональности, являющейся результатом итогов выборов. Чем выше процент таких мест, тем легче становится обеспечение национального пропорционального представительства. Эта цифра является низкой в Норвегии (5% или 8 из 169 мест), она выше в Швеции (11% или 39 мест из 349) и в Исландии (14% или 9 из 63 мест), и самая высокая в Дании (23% или 40 из 175 мест). Поэтому в этих трех странах возможно достичь почти совершенного пропорционального представительства. Например, на выборах в Дании в 2007 году разрыв между процентами голосов, поданных за партию, и процентами ее мест никогда не превышал 0,4%. Поскольку одно место составляет 0,57% общего количества, то это означает, что каждая партия имела точно то количество мест, на которое она имела право. Эти разрывы также весьма малы в Швеции и в Исландии, где в 1999 году, например, разрыва не было вообще.

3.2.2 Действия заинтересованных сторон

58. Не испытывая иллюзий в отношении того, действительно ли заинтересованные стороны полностью информированы, разумно предположить, что их действия будут учитывать те ограничения, которые возникают в связи с косвенными порогами. Таким образом, региональные партии будут представлять кандидатов лишь в своем регионе, или даже в благоприятных избирательных округах этого региона, где они и сконцентрируют свои человеческие и финансовые ресурсы. Аналогичным образом, небольшие идеологические партии сосредоточатся там, где теоретически для них имеется благоприятная почва. Если это позволяет система, то это может привести к объединению между партиями, благодаря которому, например, одна партия не будет выдвигать своего кандидата в каком-то конкретном избирательном округе в обмен на то, что другая партия включит ее кандидатов в свой список, в этом округе или в ином. Для обеспечения того, чтобы конкретные или косвенные пороги не могли быть легко обойдены, в некоторых законах о выборах предусматриваются более высокие пороги

для объединений, по сравнению с порогами для отдельных партий, однако это делается редко.

59. Кроме того, достаточно хорошо информированные избиратели могут сами решить не голосовать за те партии, которые они бы поддержали, если они видят, что у них нет шансов на успех, то есть тогда они решат проголосовать таким образом, чтобы их голоса все же имели вес при окончательном выборе. Примером этого является значительный разброс голосов на выборах в Германии, когда, согласно имеющимся оценкам, до 15% избирателей голосуют за небольшие партии на пропорциональной части выборов, однако за большие партии во время плюралистической части выборов. На практике, в этой системе это не имеет существенного значения, поскольку компенсационные меры предполагают, что напрямую выигранные места будут исключены из пропорционального распределения, то есть места на самом деле не теряются и окончательный результат является таким же, хотя и обуславливается вышеупомянутой практикой *Überhangsmandate*. Основная функция такого разброса голосов на самом деле заключается в том, чтобы обеспечить, чтобы небольшие партии превысили 5-процентный барьер, а это уже может иметь принципиальное значение.

60. Как бы то ни было, понятие "полезных голосов", как основное объяснение британской двухпартийной системы, может быть обнаружено и в пропорциональных системах и может использоваться для снижения – частично - любых последствий порогов. Таким образом, появляется, как отмечалось выше, относительно небольшое число так называемых "пропавших голосов".

3.2.3 Понятие представительства

61. Все это приводит к вопросу, который мог бы быть задан ранее. В какой момент партия может рассматриваться как представленная? Насколько убедителен традиционный ответ: после того, как она получает место в парламенте? Для того чтобы проиллюстрировать оба сегмента политического спектра, можно привести два примера. Были ли представлены Объединенные левые в Испании, когда на выборах в 2004 году они получили 5 мест из 350 или 1,4% мест, по сравнению с 5% голосов? Аналогичным образом, был ли представлен Национальный фронт во Франции в 1997 году, когда эта партия получила одно место или 0,2% из общего количества мест, по сравнению с 14,9% голосов (причем место, которое в любом случае впоследствии было у этой партии забрано) и была недопредставлена в 1993 и в 2002 годах, когда у нее не было ни одного места, но при этом было более 10% голосов?

62. Очевидно, что данный критерий является неудовлетворительным, притом что предпринимается мало попыток найти какую-либо альтернативу. На практике, существует три разных набора обстоятельств:

- основным партиям во всех случаях обеспечивается разумное представительство или даже, в пропорциональной системе, более или менее высокий уровень сверхпредставленности;
- небольшие партии никогда не обеспечат представительство, поскольку они всегда являются жертвами явных или косвенных порогов;
- партии в промежуточной ситуации представляют собой более сложный случай, поскольку они могут надеяться выиграть несколько мест, однако несоразмерно своим результатам на выборах. Является ли партия представленной, когда она получает 5% голосов и 1% мест? В этом случае нам нужно уточнить наши критерии, например, конкретизировав, что партии не представлены, если – скажем – их процент мест менее чем одна треть их процента голосов. В какой-то момент в избирательном праве Греции такая обеспокоенность учитывалась, потому что там было предусмотрено, что небольшие партии, которые преодолели

3-процентный национальный порог, имеют право на процент мест, равный по крайней мере 70% полученных ими процентов голосов (однако при этом при определенных искажающих последствиях, поскольку необходимые места изымались у партии, которая шла непосредственно выше, и т.д., притом что такими мерами не затрагивалась только самая большая партия).

4. Общие выводы

63. Наконец, можно сделать ряд общих комментариев, касающихся задач выборов, поиска удовлетворительного равновесия и справедливости системы.

4.1 Задачи выборов

64. Какую роль играют парламентские выборы? Очевидный ответ состоит в том, что благодаря им избираются представители народа, то есть политический состав парламента должен отражать, насколько возможно, политическую структуру страны. Однако это уже не является достаточным ответом. Парламентские выборы это также, и может быть это самое главное, то средство, благодаря которому народ опосредованно, однако при этом эффективно, назначает премьер-министра, вместе с его или ее командой, и большинство. Это понятие уже выявилось в Великобритании в конце XIX века, когда существовало противостояние между Глэдстономом и Дизраэли, и в целом существует и сейчас. Например, в сентябре 2009 года на предвыборных плакатах ХДС в Берлине был размещен лозунг "*Wir wählen die Kanzlerin*" – "Мы избираем Канцлера". Иными словами, избирателям совершенно недвусмысленно говорилось, что от них требуется избрать главу правительства, а не просто одного из членов парламента.

65. Это подводит нас к идее о том, что избирательные системы служат тому, чтобы сконцентрировать голоса на реальных конкурентах, предоставляя, таким образом, самим избирателям ключевую роль в этом принципиальном решении, даже если это сокращает представительство менее непосредственно участвующих партий. Действительно ли было бы более демократичным для небольшой партии, имеющей, скажем, 5% голосов, решать, после выборов и вне контроля своих избирателей, образовать альянс с той или иной крупной партией и таким способом передать ей контроль над страной? Примером этому является решение немецких либералов в 1982 году отдать свою поддержку уже не Шмидту, а Колю, хотя последний четко заявил, что это должно быть легитимизировано новыми выборами. Иными словами, последствия большинства систем выборов, которые направлены на укрепление двух основных партий, таким образом, чтобы одна могла править, а другая сформировать оппозицию, ни в коем случае не заслуживают осуждения, даже если это снижает представительство небольших партий. Однако само такое сокращение не должно быть чрезмерным, хотя во многом это – субъективный вопрос и связан в свою очередь с вопросом о том, что же представляет собой разумное равновесие.

4.2 Удовлетворительное равновесие

66. В какой момент порог является чрезмерным? Пуристы пропорционального представительства сказали бы сразу же, что порог чрезмерен, когда появляется разрыв между представителями и теми, кого они представляют. Однако в большинстве законов о выборах пороги устанавливаются для того, чтобы избежать дробления. Немецкий Конституционный суд весьма педантично подошел к этой теме, однако никогда не ставил под вопрос 5-процентный порог представительства. Этот суд всегда защищал, например, в своем решении от 30 мая 1962 года, доступ к СМИ во время избирательных кампаний, поскольку он заявил, что если единственной целью новых партий является заявить о себе и при этом им будет предоставлен такой же доступ к вещанию, как и большим партиям, то это создаст чувство неуверенности среди избирателей и тенденцию к

раздроблению голосов, чего очевидно нужно избежать. Понятно, что это решение было принято давно, но содержащаяся в нем аргументация по-прежнему актуальна.

67. Приемлем ли более высокий порог? В своем постановлении от 8 июля 2008 года по делу "Юмак и Садак (Yumak and Sadak) против Турции"³, Европейский суд по правам человека согласился с 10-процентным порогом в турецком законодательстве на основании того, что это имело законную цель избежать чрезмерной парламентской фрагментации, тем самым содействуя появлению правительства большинства. Однако согласие Суда отчасти было основано на существовании различных коррективов и гарантий, в частности, в отношении того, чтобы были и независимые кандидаты, а это позволило избрание нескольких курдских членов парламента.

68. В 2007 году в своей Резолюции 1547 Парламентская Ассамблея Совета Европы предпочла 3-процентный порог, при важной оговорке о том, что данная Рекомендация применима к "устоявшимся демократическим странам". Этот порог представляется достаточно низким, даже если мы признаем важное различие между устоявшимися демократиями и менее прочными, где партийная система по-прежнему находится на этапе строительства. В устоявшихся демократиях порог в 3,5% вероятно приемлем, при условии наличия гарантий, в частности в отношении национальных меньшинств, и притом что косвенный порог не является еще выше. С другой стороны, в новых демократических странах можно предусмотреть более высокие пороги, для того чтобы поощрять создание простой и эффективной партийной системы, при таких же мерах предосторожности и в любом случае не превышая 10%, что уже является достаточно высоким порогом.

69. Нам нужно высказываться осторожно, чтобы не создать впечатление, что общая рекомендация об относительно низких порогах представляет собой осуждение любой, полностью или частично, мажоритарной/плюралистической системы. Соединенное Королевство, например, вряд ли может рассматриваться не как выборная демократия.

4.3 Справедливость системы

70. Завершая, следует отметить, что важно, чтобы соответствующие избирательные нормы были ясными и легко понятными как для партий, так и для избирателей, таким образом, чтобы все они могли адаптировать свое поведение с учетом этих норм. Например, они не должны думать, что любая партия с 5% голосов наверняка будет представлена, поскольку это национальный порог, если в то же время косвенный порог в избирательном округе на самом деле мешает такому представительству или серьезно сокращает шансы на представительство. Это не так легко понять.

71. Здесь нужно упомянуть о национальных компенсационных мерах, которые весьма развиты в Скандинавских странах и могут обеспечивать, чтобы малые партии имели, по крайней мере, минимальное представительство.

72. В любом случае, нет смысла стремиться к единообразной системе выборов для всех стран Совета Европы. Ответом на проблемы может быть установление ограничений, имея в виду то, что изложено выше, то есть каждой стране надо дать возможность решать, какие условия лучше всего подходят к ее конкретным обстоятельствам, учитывая ее историю и партийную систему, и что может наилучшим образом обеспечить удовлетворительное равновесие между двумя потенциально противостоящими друг другу требованиями – представительностью и управляемостью.

³ Заявление № 10226/03, постановление от 8 июля 2008 года.