

4.5. Другие параметры

4.5.1. Блокирование партий

Блокирование партий может преследовать две различные цели. Для малых партий блокирование — это способ совместного преодоления заградительного барьера (там, где он есть) или «естественных» порогов, имеющих высокое значение из-за небольших размеров избирательных округов (см. подраздел 4.6.1). У крупных партий целью блокирования может быть завоевание по итогам голосования абсолютного или относительного большинства. Это важно в некоторых случаях — при системе «премий» (см. подраздел 4.3.1) или в тех случаях, когда лидеру выборов в соответствии с законом или просто традицией предоставляется первоочередное право на формирование правительства.

Блокирование партий также является мягким способом их укрупнения. Часто после того, как партии выступили на выборах в составе блока, они затем уже и формально объединяются и преобразуются в единую партию. Примером может служить образование в 2001 году партии Союз правых сил после того, как в 1999 году на выборах в Государственную Думу успешно выступил одноименный блок¹. Впрочем, укрупнение партий в основном преследует те же самые цели, что и блокирование.

Автор полагает, что с точки зрения общественных интересов важна только первая цель, достижение которой повышает представительность парламента и снижает долю «потерянных» голосов. Вторая цель имеет в значительной степени манипулятивный характер.

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011. С. 619–614.

В случае мажоритарных, полупропорциональных и преференциальных систем блокирование партий может носить неформальный характер, то есть осуществляться в формах, не требующих законодательного регулирования. Так, при плюральной системе партии могут договариваться между собой о выдвижении кандидатов в разных одномандатных округах. При блоковой системе каждая входящая в коалицию партия может выдвинуть в многомандатном округе меньше кандидатов, чем в нем замещается мандатов, а вместе у них получится ровно столько кандидатов, и они могут в агитационной кампании выступать как единый блок. При преференциальных системах партии могут договориться агитировать своих избирателей отдавать «дружественным» партиям преференции, следующие после кандидатов своей партии.

При пропорционально-списочных системах также возможны неформальные блоки, если списки выдвигаются в нескольких территориальных округах. Ярким примером является коалиция двух германских христианских партий: ХДС выдвигает списки во всех землях, кроме Баварии, а ХСС — только в Баварии.

Чаще, однако, при пропорционально-списочной системе блоки (коалиции) образуются на формальной основе. При этом возможны две разные формы блокирования. В первом случае блокирующиеся партии формируют единый список (или единые списки, если выборы проводятся в нескольких округах). Вторым вариантом — каждая партия выдвигает собственный список и избиратель может голосовать за один из них, но при определении результатов выборов во всех или только в определенных случаях голоса, поданные за эти списки, суммируются и полученная сумма рассматривается как результат, полученный блоком. В русскоязычной литературе такой вариант

обычно называется *соединением списков*, в зарубежной литературе часто используется термин *apparentement*.

Отметим, что в ранний период использования пропорционально-списочной системы выдвижение списков формально происходило от имени групп избирателей, поэтому первый вариант также часто был неформальным. Так, на выборах во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года в разных округах ведущие партии (эсеры, большевики, украинские эсеры и др.) образовывали разные блоки с другими партиями или не блокировались вовсе¹.

Позднее, когда партии официально стали основным субъектом выдвижения списков, в одних странах им разрешили образовывать блоки (коалиции) для выдвижения единых списков, а в других — нет. Так, в настоящее время создание партийных блоков запрещено в Албании, Венгрии, Македонии, Нидерландах, России, Словении, на Украине, в Швейцарии, Эстонии².

Во многих странах партийные коалиции имеют право выдвижения списков. Примером их успешного выступления на выборах в последние годы могут служить выборы в Народное Собрание Болгарии 2014 года, на которых 4-процентный барьер преодолели три коалиции — Реформаторский блок (8,9%), Патриотический фронт (7,3%) и коалиция «Альтернатива за болгарское возрождение» (4,1%)³.

В Российской Федерации образование блоков разрешалось вплоть до 2005 года. На выборах в Государственную Думу 1993 года 5-процентный барьер

¹ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 32.

² Партии и партийные системы: современные тенденции развития. М., 2015. С. 203.

³ <http://results.cik.bg/pi2014/rezultati/index.html>.

преодолели два блока («Выбор России» и «Явлинский — Болдырев — Лукин»), в 1999 году — четыре блока («Медведь», «Отечество — Вся Россия», Союз правых сил, Блок Жириновского), в 2003 году — один блок («Родина»). Лишь в 1995 году ни один блок не имел успеха.

Однако успешные блоки почти никогда не были построены как реальные партийные коалиции. Наиболее частым был сценарий создания блока под конкретное лицо или группу лиц, к которым затем привязывали какие-то партии (иногда — абсолютно формально). Таковыми были блоки «Явлинский — Болдырев — Лукин», «Медведь», Блок Жириновского, «Родина», в меньшей степени — Союз правых сил и «Отечество — Вся Россия».

На региональных выборах по партийным спискам, проходивших с декабря 2003 года по май 2005 года, избирательные блоки участвовали в 19 кампаниях из 32, и в 15 регионах их списки получили мандаты. В трех регионах (Алтайский край, Амурская и Сахалинская области) избирательные блоки оказывались лидерами, опередив «Единую Россию»; еще в пяти регионах блоки занимали вторую позицию. Однако анализ показал, что наиболее успешными были блоки, эксплуатирующие в своем названии тему регионального патриотизма, независимо от того, образовывали их правые или левые партии. Так, избирательный блок «Мы за развитие Амурской области» был образован региональными отделениями Российской партии жизни и партии «Яблоко», блок «Наша Родина — Сахалин и Курилы» — региональными отделениями Аграрной партии России, партии «Народная воля» и «Евразийской партии — Союза патриотов России», блок «Наша Родина — Архангельская область» — региональными отделениями Союза правых сил и партии «Яблоко», блок «Хакасия» — региональными

отделениями Партии возрождения России и партии «Свободная Россия». По сути, названия этих блоков не имели ничего общего с названиями блокообразующих партий и тем самым вводили избирателей в заблуждение. Очень часто избирательные блоки были просто легальным способом обойти запрет на манипулятивное создание партий непосредственно перед выборами и «под выборы»¹.

В некоторых странах для избирательных блоков устанавливаются повышенные заградительные барьеры. Так, в Польше для блоков (коалиций) установлен барьер в 8% при 5-процентном барьере для партий. Это неоднократно приводило к значительной потере голосов. Так, в 2001 году блок «Солидарность» (который был в тот момент правящим и несет ответственность за повышенный барьер) не прошел в Сейм, получив 5,6% голосов². На выборах в Сейм 2015 года коалиция «Объединенные левые» получила 7,5% голосов и в результате также осталась без мандатов³. В целом такие нормы ставят препятствия для образования блоков, преследующих первую цель (повышение представительности парламента), а потому являются весьма сомнительными.

Институт соединения списков впервые был введен в Вюртемберге в 1906 году. Как отмечал В. М. Гессен, цель соединения списков заключалась в том, чтобы по возможности использовать непредставленные остатки голосов, не достигающие величины избирательного метра, или, другими словами, усилить шан-

¹ Любарев А. Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.

² Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 456–457.

³ http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212089_obwieszczenie_Sejm.doc.

сы соединяющихся партий в избирательной борьбе. Соединенные списки рассматривались в отношении к другим как один список; в отношении друг к другу объединенные списки сохраняли свою полную самостоятельность. Сначала распределялись мандаты между «соединением списков» и другими списками; затем мандаты, полученные соединением списков, распределялись в таком же порядке между отдельными списками, входящими в его состав¹.

Соединение списков было предусмотрено и на выборах во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года. Положение о выборах предусматривало, что группы избирателей, заявившие кандидатские списки, могли не позднее чем за 15 дней до дня выборов подать в окружную комиссию заявление о соединении предлагаемых ими списков. Распределение мандатов осуществлялось по тому же принципу, что и в Вюртемберге².

В середине 20-го века соединение списков было достаточно распространено. Однако против него выдвигался тот аргумент, что «избиратели не любят, чтобы партийные лидеры принуждали их оказывать поддержку какой-либо другой партии». Так, в Швеции реформа 1952 года, заменившая метод д'Ондта модифицированным методом Сент-Лагю (то есть облегчившая доступ малых партий к распределению мандатов), одновременно отменила институт соединения списков³.

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. М., 2010. С. 300.

² Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М., 2009. С. 253, 265.

³ Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 101–103.

При этом следует отметить, что в некоторых странах институт соединения списков использовался не столько для защиты малых партий, сколько для достижения второй из обозначенных выше целей — завоевания большинства и получения «премии». Именно с этой целью он был введен, например, в 1951 году во Франции¹.

Аналогичным современным примером может служить Италия, где «законом Кальдероли», действовавшим на выборах 2006, 2008 и 2013 годов, были предусмотрены следующие правила. Заградительный барьер для партий составлял 4%, а для коалиций — 10%, при этом партия, входящая в коалицию, для участия в распределении мандатов должна была получить не менее 2%. При этом партия или коалиция, добившаяся относительного большинства голосов, получала в качестве «премии» абсолютное большинство мандатов (см. подраздел 4.3.1)². Очевидно, что такая система препятствовала коалициям малых партий, но поощряла коалицию крупных.

Иную роль играет институт соединения списков в Финляндии, где он облегчает избрание кандидатов от малых партий в условиях небольших избирательных округов с высокими «естественными» порогами³.

Некоторым вариантом соединения списков можно считать действующие в Израиле правила, предусматривающие «соглашение об остатках голосов». До дня голосования два списка могут заключить

¹ Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 43–45.

² Берлявский Л. Г. Сравнительное избирательное право. М., 2013. С. 167; Федотова Ю. Г. Избирательные системы зарубежных стран. М., 2015. С. 155–156; Современные избирательные системы. Вып. 10. М., 2015. С. 20–22.

³ Современные избирательные системы. Вып. 3. М., 2009. С. 304–306.

между собой такое соглашение. И если оба прошли в представительный орган, то при учете остатков голосов (используется один из методов квот, см. подраздел 4.1.2) список, имеющий большее число таких остатков, получает и остатки голосов списка, заключившего с ним соглашение¹.

На взгляд автора, институт соединения списков имеет ряд преимуществ в сравнении с институтом избирательных блоков. С одной стороны, он более технологичен, поскольку заключение соглашения о соединении списков само по себе требует гораздо меньше времени и решений, чем формирование избирательного блока с единым списком кандидатов. С другой стороны, партии в случае соединения списков сохраняют свою индивидуальность, а при формировании блока партия в нем фактически растворяется. Кроме того, при соединении списков, в отличие от ситуации с блоками, вклад каждой партии в результат выборов точно определен. И, соответственно, мандаты между партиями распределяются не произвольно (как в случае блока), а на основе волеизъявления избирателей².

В проекте Избирательного кодекса РФ, разработанного под руководством автора данной книги, предусмотрено соединение списков в следующем виде.

1. Избирательные объединения выступают на выборах в индивидуальном качестве: самостоятельно выдвигают свои списки кандидатов, самостоятельно

¹ Бочаров Ю. Б. Выборы в местные органы власти. Иерусалим, 2013. С. 32–36.

² Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 110–113; Любарев А. Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.

ведут свою избирательную кампанию, формируют свой избирательный фонд, фигурируют в избирательных бюллетенях; избиратели голосуют за конкретные избирательные объединения.

2. Избирательное объединение, которое опасается, что не сможет преодолеть заградительный барьер, может заключить с такими же избирательными объединениями, близкими ему по политическим позициям, соглашение о соединении списков.

3. Указанное соглашение должно подписываться после завершения регистрации списков (что не препятствует заключению предварительных договоренностей), но до утверждения текста избирательного бюллетеня.

4. Информация о заключении соглашения публикуется и включается в избирательный бюллетень, что должно препятствовать заключению беспринципных соглашений.

5. Если списки, заключившие соглашение, порознь не преодолевают заградительный барьер, а вместе — преодолевают, к распределению мандатов допускается соединенный список, который формируется по методике, определенной в законе. Если одна или несколько блокирующихся партий преодолевают барьер, но при этом не менее двух блокирующихся партий его не преодолевают порознь, а преодолевают вместе, соединенный список формируется из списков этих оставшихся партий¹.

Таким образом, в данном проекте институт соединения списков предусмотрен именно для облегчения попадания в парламент малых партий и, соответственно, для повышения представительности парламента. При этом если партия смогла преодо-

¹ Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 107–113, 280–281, 354, 373.

леть барьер самостоятельно, соглашение о соединении списков для нее теряет силу. Таким образом, мы можем избежать ситуации, когда какая-то вполне успешная партия тащит за собой «нахлебников».

4.5.2. Возможность участия независимых кандидатов в выборах по спискам

В ряде стран (Болгария, Дания, Косово, Молдова, Турция, Финляндия и др.) допускается участие в выборах по пропорционально-списочной системе независимых кандидатов. Каждый такой кандидат фактически представляет собой список из одного человека, который конкурирует с другими списками.

Главная проблема здесь в том, что участие независимых кандидатов (если они получают заметную поддержку избирателей) приводит к большей потере голосов избирателей и усиливает диспропорциональность при распределении мандатов. Особенно это касается случаев, когда выборы проводятся в едином общенациональном избирательном округе. Так, в Республике Косово, где, помимо национальных квот, распределяется 100 мандатов, для прохождения независимых кандидатов установлен такой же 5-процентный барьер, как и для партийных списков. Однако списку, преодолевшему 5%, полагается из соображений пропорциональности не менее пяти мандатов, но независимый кандидат может получить лишь один мандат¹. Таким образом, голосование за независимого кандидата в любом случае менее эффективно, чем голосование за список: если он получает менее 5%, голоса за него пропадают; если он получает 5%, то голос за него в пять раз менее эф-

¹ Любарев А. Выборы парламента Республики Косово: заметки российского наблюдателя. Часть 1 (<http://www.votas.ru/kosovo-1.html>).

фективен, чем за список; если он получает более 5%, то степень эффективности снижается тем больше, чем выше его результат.

В Молдове, где избирается 101 депутат парламента, для прохождения независимых кандидатов установлен барьер в 3%, который ниже барьера для партийных списков (6%)¹. Здесь 3% могли бы дать три мандата, то есть эффективность голосов за независимого кандидата, едва преодолевшего 3-процентный барьер, составляет одну треть. Однако поскольку списку, получившему 3%, мандаты не достаются, такая ситуация может стимулировать некоторых политиков баллотироваться в качестве независимых вместо того, чтобы создавать партию «под себя».

В большинстве стран, разрешающих независимым кандидатам участвовать в выборах по спискам, этим правом пользуется небольшое число кандидатов и их результаты обычно весьма низкие. Так, на выборах парламента Молдовы 2014 года четыре независимых кандидата получили от 0,05 до 0,9% голосов². В выборах парламента Финляндии 2015 года участвовали 13 независимых кандидатов, но никто из них не получил в своем округе более 0,1%³.

В Турции, где 550 депутатов избирались в 85 мномандатных округах (то есть средний размер округа 6,5 мандата), для независимых кандидатов не был установлен заградительный барьер, в то время как для партий он составлял 10%. На выборах 2007 года было избрано 27 независимых кандидатов⁴.

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 194–197.

² <http://www.cec.md/r/r/>.

³ http://tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/en/tulos_kokomaa.html.

⁴ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 464–467, 485.

4.5.3. Меры по обеспечению гендерного равенства и представительства национальных меньшинств

Среди проблем равного избирательного права выделяются две, решение которых часто требует специальных мер. Это проблемы гендерного равенства и представительства национальных меньшинств. Они сходны в основном тем, что для их решения часто предлагаются близкие методы — квотирование.

Однако различия между ними довольно существенные. В первую очередь следует отметить, что проблема представительства национальных меньшинств актуальна не во всех странах, а лишь в отдельных полиэтнических государствах (особенно там, где они не имеют компактных территорий проживания)¹. Гендерная же проблема касается практически всех стран. Другое важное отличие: уже в самом термине «национальные меньшинства» указано, что речь идет о защите прав меньшинства; женщины же составляют половину (а иногда и большинство) населения, тем не менее в силу исторических, культурных и психологических обстоятельств они оказываются в меньшинстве в избираемых органах власти. В связи с этим методы решения данных проблем, по-видимому, должны различаться.

Международные документы уделяют этим вопросам определенное внимание. Так, в статье 4 Конвенции ООН 1979 года ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин сказано: «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления

¹ Архипова Г. Г. Избирательные системы в полиэтнических государствах // Вестник Якутского государственного университета. 2006. Т. 3. № 1. С. 84–91.

фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения». В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятом Венецианской комиссией, в отношении гендерной проблемы говорится: «Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции». Там же сказано и по поводу национальных меньшинств: «Установление специальных норм, гарантирующих резервирование за национальными меньшинствами определенной доли мест или предусматривающих исключение из обычных правил распределения мест для партий, представляющих национальные меньшинства (например, неприменение процентного барьера), в принципе не противоречит равному избирательному праву»¹.

Согласно статистике, за 35 лет, прошедших после первой всемирной конференции по положению женщин (1975 год), процент женщин, избранных депутатами всех уровней в мире, увеличился на 7% и достиг к 2010 году 19%². Разумеется, это весьма низкий показатель, и необходимо стремиться к его повышению.

¹ Международные избирательные стандарты. М., 2004. С. 87, 628, 637–638.

² Эрр Л. Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М., 2013. С. 126–135.

При этом следует использовать не только законодательные меры, но и разъяснительную работу.

Практика показывает, что законодательные меры дают позитивный эффект только там, где общество уже готово к равноправию и где прогресс в этой области был бы и без этих мер (но, может быть, в меньшей степени). Так, лидером в области гендерного равенства являются Скандинавские страны, но они шли к успеху долгим путем и в основном через активную деятельность поборников равенства. При этом обязательные гендерные квоты касались только назначаемых органов, а квоты в партийных списках устанавливались самими партиями на добровольной основе. В результате за период с 1966 по 1999 год доля женщин в парламенте Швеции выросла с 13 до 43%, в Норвегии — с 8 до 36%, в Финляндии — с 17 до 37%¹.

В то же время есть примеры неудачи с введением квот. Так, в 1990-е годы в области Калабрия (Италия) в порядке эксперимента были установлены гендерные квоты — в списке должно было быть включено не менее 30% женщин. Однако выборы не состоялись, поскольку партии не смогли обеспечить соблюдение данной квоты².

По данным за 2012 год, гендерные квоты присутствовали в 37 государствах³.

¹ Степанова Н. М. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах // Гендерная реконструкция политических систем. СПб., 2004. С. 204–224.

² Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов. М., 1994. С. 130.

³ Следзинская-Симон А., Боднар А. Избирательные гендерные квоты в Польше: теория и практика гендерного равноправия // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 108–117.

Говоря о законодательных мерах, в первую очередь следует отметить, что они неизбежно должны различаться в зависимости от избирательной системы. Анализ показывает, что страны, применяющие пропорциональную систему, имеют более высокий процент женщин-парламентариев, чем страны с мажоритарной системой¹. Однако при использовании мажоритарной системы гендерные квоты не применяются. Правда, известны случаи, когда партия добровольно выдвигала равное число мужчин и женщин по одномандатным округам².

Наиболее просто устанавливаются гендерные квоты в случае пропорциональной системы с закрытыми списками (не разделенными на территориальные группы) в больших избирательных округах. В этом случае довольно эффективно не просто установление минимальной доли лиц одного пола в списке (например, 30, 35 или 40%), но введение правила, по которому лица разного пола должны в списке чередоваться (например, не более двух лиц одного пола подряд, либо более жестко — запрет помещать подряд двух лиц одного пола). В связи с этим отмечается, что закрытые списки более выгодны для представительства женщин³.

¹ Эрр Л. Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М., 2013. С. 131.

² Лысенко В. И. Реализация избирательных прав граждан Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. М., 2006. С. 141–152.

³ Эрр Л. Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М., 2013. С. 132.

Здесь, однако, необходимо учитывать возможность сопротивления и манипуляций со стороны партий. Например, на российских выборах широко распространена практика выбытия кандидатов из зарегистрированных списков, а также отказов избранных кандидатов от получения мандатов. В ответ на такие действия может возникнуть соблазн введения жестких репрессивных мер в виде отмены регистрации списков-нарушителей, но эти меры, в свою очередь, чреваты злоупотреблениями уже со стороны лиц, обладающих административным ресурсом¹.

Сложнее ситуация с открытыми списками, особенно в том варианте, когда очередность получения мандатов полностью определяется голосованием избирателей. Если избиратели предпочитают голосовать за мужчин, то квоты окажутся неэффективными. Так, в Польше в 2011 году были введены правила, по которым в списках должно было быть не менее 35% женщин. На прошедших после этого парламентских выборах 2011 года женщины составляли 42% кандидатов. Однако по результатам выборов доля женщин в Сейме составила лишь 23% (в предыдущем созыве она была лишь немногим меньше — 20%)².

В Республике Косово, где также использовались открытые списки, гендерные квоты были введены в трех формах. Во-первых, было установлено, что в списке должно быть не менее 30% лиц каждого пола. Во-вторых, закон требовал, чтобы один кандидат каждого пола был включен по крайней мере один

¹ Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 106–107.

² Следзинская-Симон А., Боднар А. Избирательные гендерные квоты в Польше: теория и практика гендерного равноправия // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 108–117.

раз в каждой группе из трех кандидатов, считая от первого кандидата в списке (норма, по существу, бессмысленная, поскольку порядок расположения кандидатов в списке при распределении мандатов никакого значения не имел). Третье, главное требование состояло в том, что от каждой партии должно быть избрано не менее 30% лиц каждого пола. Это требование корректировало порядок распределения мандатов внутри списка: если, скажем, женщины свою квоту не выбирали, исходя из очередности получения мандатов, которая была установлена по результатам голосования избирателей, последние избранные кандидаты-мужчины заменялись следующими кандидатами-женщинами, пока общее количество мест, выделенных женщинам, не достигало 30%¹. Таким образом, кандидат-женщина может быть избрана, получив меньше голосов, чем неизбранный кандидат-мужчина.

Однако требование чередования в списке кандидатов разного пола может быть неэффективно, если выборы по партийным спискам проводятся в небольших округах, где большинство партий может претендовать только на один мандат, или в том случае, когда список разбивается на большое число территориальных групп и каждая группа может рассчитывать лишь на один мандат.

На местных выборах, прошедших на Украине в 2015 году, закон содержал требование, чтобы список включал не менее 30% лиц одного пола. Других требований не было, поскольку список разбивался на территориальные группы и в каждой группе было не более одного кандидата (см. подраздел 4.2.2). Кроме

¹ Любарев А. Выборы парламента Республики Косово: заметки российского наблюдателя. Часть 1 (<http://www.votas.ru/kosovo-1.html>).

того, закон не предусматривал санкции за несоблюдение квоты. Тем не менее на выборах в областные советы средняя доля женщин в списках составила 29,6%, а на выборах в горсоветы Киева и областных центров — 32%. Однако доля женщин среди избранных депутатов областных советов составила всего 15% (в предыдущих созывах было 12%). На выборах в горсоветы Киева и областных центров доля женщин была немного больше — 18%. Стоит отметить, что и до введения гендерных квот, и после в местных советах Украины наблюдалась закономерность: чем ниже уровень, тем соотношение мужчин и женщин ближе к паритету (а в сельских советах, избираемых по мажоритарной системе, паритет достигался без всяких квот)¹.

Расчеты, сделанные для выборов в городской совет Черновцов, показали, что на тех территориях, где партию представляли кандидаты-женщины, за эту партию голосовало примерно на четверть меньше избирателей, чем там, где партию представляли кандидаты-мужчины. Однако в результате мужчины получили в 8 раз больше мандатов, чем женщины². Таким образом, причина гендерного дисбаланса в распределении мандатов не только в том, что за женщин голосуют хуже, чем за мужчин. Такое явление действи-

¹ Такая же закономерность, видимо, существует и в России. В Скандинавии, напротив, на муниципальном уровне доля женщин-депутатов была ниже, чем на общенациональном (Степанова Н. М. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах // Гендерная реконструкция политических систем. СПб., 2004. С. 210–212).

² Любарев А. Законодательство Украины о местных выборах и его применение на выборах 25 октября 2015 года (http://www.epde.org/tl_files/EPDE/EPDE%20PRESS%20RELEASES/IMC%20UA%202014/Liubarev_Elections_in_Ukraine_2015_RU.pdf).

тельно имеет место, однако в результате эффектов, подобных эффектам мажоритарной системы, это неравенство в итогах голосования многократно усиливается. Поэтому правомерна постановка вопроса о специальном регулировании, которое позволило бы преодолеть или хотя бы смягчить данный дисбаланс.

В некоторых азиатских странах практикуется резервирование для женщин определенного количества мест. Так, в Пакистане из 342 мест в Национальном собрании (нижней палате парламента) для женщин резервируется 60 мест. Эти места распределяются по провинциям и замещаются путем выборов по партийным спискам¹.

В Российской Федерации подобного рода квоты применялись только на выборах в Народное Собрание Республики Дагестан 1999 года. Из 121 одномандатного округа 7 были женскими. Позднее постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан образование женских округов было признано неконституционным.

Аналогичный подход использовался в Дагестане более длительное время в отношении этнического представительства. На выборах 1995 года было образовано 52 национальных округа, на выборах 1999 года — 61 национальный округ (то есть национальными были чуть более половины округов).

На выборах 2003 года система была несколько изменена. Помимо 61 одномандатного округа были образованы 22 многомандатных округа (число мандатов — от 2 до 5). В каждом из многомандатных

¹ Москаленко В. Н., Топычканов П. В. Исламская республика Пакистан. Эволюция избирательной системы // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 18–23; Современные избирательные системы. Вып. 7. М., 2012. С. 386, 398–399; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 73.

округов один мандат являлся свободным (то есть на него могли претендовать представители любой этнической группы), остальные были закреплены за определенными этническими группами. При этом каждый избиратель имел всего один голос, то есть мог проголосовать только за одного кандидата — по любому из мандатов. По каждому мандату победитель определялся отдельно. Всего из 121 мандата было квотировано 38: аварцам — 4, даргинцам — 4, кумыкам — 8, лакцам — 2, лезгинам — 2, русским — 10, табасаранцам — 2, чеченцам — 2, по одному — азербайджанцам, ногайцам, татам и цахурам. При такой схеме нередко возникала ситуация, когда проигравший кандидат мог получить больше голосов, чем кандидат, победивший в том же округе по другой квоте, так как заранее не было известно, какое количество избирателей будет голосовать по каждому из мандатов¹.

В Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах для гарантирования представительства коренных малочисленных народов проводились выборы по отдельному бюллетеню в едином многомандатном округе. В Ненецком АО на выборах 1994, 1996 и 2001 годов по единому округу избиралось 5 из 15 депутатов Собрания депутатов, а на выборах 2005 года — 2 из 20; в Ханты-Мансийском АО в 1996 году — 6 из 23, в 2001 году — 5 из 25, в 2006 году — 3 из 28, в 2011 году — 3 из 35 депутатов Думы автономного округа; в Ямало-Ненецком АО в

¹ Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. М., 2001. Т. 2. С. 41–42; Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 12, 25; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 23–24.

1996 и 2000 годах избиралось 3 из 21, а в 2005 году — 3 из 22 депутатов Государственной Думы АО.

При этом для обеспечения представительства коренных малочисленных народов законы Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов до 2002 года предусматривали особый порядок выдвижения кандидатов по такому единому округу. Выдвигать кандидатов могли только общественные ассоциации, объединяющие коренные малочисленные народы, этнические общности, а также в отдельных случаях сходы и собрания граждан коренных малочисленных народов либо съезд этих народов. Однако на выборах, проходивших в 2001 году, Избирательная комиссия Ханты-Мансийского автономного округа отказалась применять данную норму окружного закона, а руководствовалась федеральным законом. Впоследствии нормы федерального законодательства стали еще более жесткими, и ограничения права выдвижения были сняты. В результате в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах после 2005 года отказались от выборов по единому многомандатному округу; в Ханты-Мансийском автономном округе такие выборы сохранились, но они уже не имели реального отношения к обеспечению представительства коренных малочисленных народов¹.

¹ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1998. С. 544, 561, 578; Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. М., 2001. Т. 1. С. 20; Т. 2. С. 750; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М., 2002. С. 28; Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 480–489, 492–496; Кынев А.

В Пакистане 10 мандатов зарезервировано за религиозными меньшинствами: 4 выделено христианам, 4 — индуистам, один мандат — Ахмадийской мусульманской общине и один мандат — остальным (сикхи, буддисты, парсы и др.). Эти мандаты замещаются путем выборов по партийным спискам¹. В Новой Зеландии 7 из 70 мажоритарных мандатов закреплены за маори, для чего создаются этнические округа².

В Словении два мандата в парламенте закреплены за венгерским и итальянским меньшинствами³. В Хорватии сербское меньшинство избирает трех депутатов, венгерское и итальянское — по одному депутату, чешское и словацкое совместно — одного депутата; также совместно по одному депутату выбирают еще две группы меньшинств: первая — австрийское, болгарское, немецкое, польское, цыганское, румынское, русинское, русское, турецкое, украинское и еврейское национальные меньшинства, вторая — албанское, боснийское, черногорское, македонское и словенское меньшинства⁴.

Другой способ создания преференций для национальных меньшинств (отмеченный в цитированных

Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 699–710, 715.

¹ Москаленко В. Н., Топычканов П. В. Исламская республика Пакистан. Эволюция избирательной системы // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 18–23; Современные избирательные системы. Вып. 7. М., 2012. С. 386, 398; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 73.

² Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 72.

³ 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 33.

⁴ Современные избирательные системы. Вып. 9. М., 2014. С. 395–396.

выше рекомендациях Венецианской комиссии) — на партии, которые их представляют, не распространяется требование преодоления заградительного барьера. Такое положение давно действует в Федеративной Республике Германии, хотя на федеральном уровне его ни разу не пришлось применять. Также оно действует в Польше, где на выборах в Сейм 2015 года мандат получил региональный комитет «Немецкое меньшинство», который участвовал в выборах только в одном округе (12-мандатном) и получил в нем 8,1% голосов (в масштабах страны — 0,2%)¹.

В Республике Косово применялись одновременно оба способа обеспечения представительства этнических меньшинств. Во-первых, национальным меньшинствам выделено 20 гарантированных мест по следующим квотам: 10 мест сербской общине, 3 места — боснийской, 2 места — турецкой, 1 место — общине горани (ираноязычный народ, родственник курдам) и 4 места цыганским общинам рома, египтян и ашкали (при этом каждой общине выделялось одно гарантированное место плюс одно дополнительное место получала та община, у которой оказывалось большее число голосов). Для реализации этого правила партии и другие политические образования, представляющие национальные меньшинства, должны были при подаче заявки на участие в выборах указать, какую общину они представляют.

Другая преференция состояла в том, что албанские политические образования для прохождения в парламент должны были преодолеть 5-процентный барьер, а политическим образованиям, представляющим национальные меньшинства, достаточно было полу-

¹ http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212089_obwieszczenie_Sejm.doc.

чить столько голосов, сколько соответствует одному мандату (то есть, с учетом применяемой методики, более 0,5%). Таким образом, партии национальных меньшинств могли получить, помимо 20 гарантированных мест, еще несколько мест из 100 «свободно распределяемых». Так, на выборах 2007 года из этих 100 мест четыре достались меньшинствам: двум боснийским политическим образованиям, одному турецкому и одному от общины ашкали. В 2010 году у меньшинств было уже пять мандатов помимо гарантированных 20: три мандата получили две сербские партии и по одному — боснийская и турецкая¹.

4.5.4. Форма избирательного бюллетеня

Существуют два основных подхода к форме избирательного бюллетеня. В одном случае в бюллетене размещаются фамилии (и иные сведения) всех кандидатов (при голосовании за кандидатов) либо названия (и иные сведения) всех партий (при голосовании за партийные списки). Если используются открытые списки, то в бюллетене могут помещаться не только названия всех партий, но и имена всех кандидатов в партийных списках, либо могут использоваться другие способы отметить кандидатов внутри списка (см. раздел 3.6). При таком подходе избиратель получает в избирательной комиссии бюллетень и делает в нем необходимые отметки. Подобная форма бюллетеня используется во многих странах, в частности в России, на Украине, в Австрии, Великобритании, Германии, Дании, Мексике, Польше.

Другой вариант — когда у каждой партии или у каждого кандидата свой бюллетень. В этом случае из-

¹ Любарев А. Выборы парламента Республики Косово: заметки российского наблюдателя (<http://www.votas.ru/kosovo-1.html>; <http://www.votas.ru/kosovo-4.html>).

биратель должен выбрать нужный бюллетень и обычно (для соблюдения тайны голосования) вложить его в конверт. Примером данного подхода могут служить выборы в Швеции, Израиле, Чехии, Словакии.

В Швеции бюллетени имеют размер формата А6 (105×148 мм) и могут быть трех типов: 1) бюллетени с указанием только наименования партии («партийные бюллетени»); 2) бюллетени, где, помимо наименования партии, указаны ее кандидаты, и избиратель может выразить в отношении их персональные предпочтения («именные бюллетени»); 3) бюллетени, где отмечено только название выборов («пустые бюллетени»), позволяющие фактически голосовать «против всех» («пустые бюллетени» учитываются отдельно от недействительных)¹.

В Израиле размер бюллетеня — всего 7×10 см. На нем крупными буквами печатается символ партии (от одной до трех букв еврейского алфавита) и более мелкими — название партии (название может также дублироваться на арабском). Избиратель получает у членов избирательной комиссии только конверт. Затем заходит за ширму, где в ячейках коробки лежат бюллетени разных партий. Берет нужный бюллетень и кладет в конверт. Затем он заклеивает конверт и опускает его в урну.

Кроме бюллетеней с названиями партий в коробке лежат и чистые бюллетени. Избиратель может положить в конверт чистый бюллетень (это аналог голосования «против всех»), а может написать на чистом бюллетене символ партии (если не найдет в коробке нужный бюллетень).

При таком подходе выборы хуже защищены от манипуляций, чем в тех случаях, когда в одном бюллетене размещены названия всех партий. Когда у

¹ Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 241–242.



Иллюстрация 4.1. Избирательные бюллетени на выборах в Кнессет Израиля, 2015. Фото Ю. Б. Бочарова

каждой партии свой бюллетень, практически невозможна проверка баланса бюллетеней, и это создает благоприятные условия для вбросов. Кроме того, случайно или намеренно, в коробке может не оказаться бюллетеней одной или нескольких партий. Как рассказывали в Израиле, одна из главных задач наблюдателей — следить, чтобы в коробках лежали бюллетени их партии.

В некоторых странах (например, в Японии) сохраняется архаичный способ голосования, при котором избиратель вписывает в бюллетень имя кандидата или название партии. При таком подходе не гарантируется тайна голосования (избирателя можно идентифицировать по почерку), кроме того, незначительная ошибка в написании фамилии кандидата или просто неясный почерк могут явиться основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным¹.

¹ Там же. Вып. 3. М., 2007. С. 428–429.

В Финляндии на коммунальных выборах бюллетень содержит слева название коммуны и год выборов, справа — пустой кружок. Избиратель вписывает в этот кружок номер кандидата, за которого голосует¹.

В последнее время в ряде стран стали переходить на электронное (безбумажное) голосование, и в этом случае форма представления информации на экране терминала может быть достаточно разнообразной. Однако в большинстве стран пока используется бумажное голосование.