

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БАРЬЕР КАК ЭЛЕМЕНТ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ИНЖЕНЕРИИ

Морозова Оксана Сергеевна, кандидат политических наук

Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина
390000, Российская Федерация, г. Рязань, ул. Свободы, 46
E-mail: mos2309@mail.ru

В статье речь идет о сущности избирательного барьера, который применяется на выборах в ряде стран мира. Рассмотрены особенности законодательного регулирования избирательного барьера. Проанализированы взгляды сторонников и противников введения избирательного барьера. Рассмотрен избирательный барьер как один из элементов избирательной инженерии с точки зрения самого его наличия и величины. Обозначены цели введения заградительного барьера. Приводятся примеры обоснования величины заградительного барьера.

Ключевые слова: избирательный барьер, выборы, избирательный процесс, избирательная инженерия, избирательные системы

SELECTIVE BARRIER AS AN ELEMENT OF ELECTORAL ENGINEERING

Morozova Oksana S., Ph.D. (Political Science)

Ryazan State University named for S. A. Yesenin
46 Svoboda st., Ryazan, 390000, Russian Federation
E-mail: mos2309@mail.ru

The article focuses on the essence of the electoral threshold, which is used in elections in a number of countries around the world. The peculiarities of legal regulation of the electoral threshold. The views of supporters and opponents of the electoral threshold. Considered the electoral threshold: its very existence and magnitude as one of the elements of the electoral engineering. The aims introducing the barrier. The examples of determining the value of the barrier.

Keywords: electoral threshold, the elections, the electoral process, electoral engineering, the electoral system

Один из ведущих политологов современности, Пиппа Норрис в своей книге «Избирательная инженерия: Правила голосования и политическое поведение» пишет, что интерес к избирательной инженерии в последнее десятилетие стремительно растет. В основе обсуждения этой темы с точки зрения закона – влияние и последствия реформы избирательной системы на политическое представительство и электоральное поведение.[13]

Выборы должны использовать справедливые, честные, эффективные и прозрачные процедуры с момента регистрации избирателей и до окончательного подсчета голосов.

Венецианская комиссия Совета Европы, которая является органом, способствующим созданию и укреплению конституционных норм, касающихся электоральной сферы, выполняя функции «избирательного технолога» («electoral engineer»), разработала для Совета Европы основные принципы избирательного права, изложенные в Кодексе добросовестной практики в сфере выборов. И она в качестве движущей силы к демократии через выборы видит именно избирательную инженерия. Избирательная инженерия всегда осуществляется путем использования совокупности приемов, методов и технологий, а также процедур, предусмотренных для референдума, законодательной деятельности, издания подзаконных нормативных актов, правоприменения, или иных способов создания формальных предписаний, обязательных для субъектов отношений, связанных с формированием органов власти и местного самоуправления.

Внедрение новой избирательной системы, изменение партийной системы, расширение представительства за счет снижения избирательного барьера, изменение методики подсчета голосов, и другое изменение законодательства, затрагивающего сферу выборов, в целях институционализации или совершенствования, часто влечет за собой перераспределение замещаемых мандатов.

В то же время, выбор реформируемых институтов может быть поставлен в прямую зависимость именно от возможности и необходимости создания условий для перераспределения замещаемых мандатов полностью или в части на всей территории государства, территории ее отдельных субъектов или отдельных муниципальных образований, соответственно в ходе подготовки и проведения федеральных, региональных или муниципальных выборов, а также на длительный период времени.

Таким образом, избирательная инженерия – это целенаправленный процесс формирования и совершенствования системы организации выборов и связанных с ней отношений в публичных органах власти и местного самоуправления. И именно в такой трактовке избирательная инженерия является важным и актуальным направлением перспективных научных исследований, которые, в свою очередь, предоставляют возможность дальнейшего изучения теории и практики выборов, в том числе, с позиций электорального таргетирования.

Одним из элементов избирательной инженерии является избирательный барьер: само его наличие и величина. Во всех избирательных системах существуют избирательные барьеры (пороги) представительства, под которыми понимается минимальный уровень поддержки, необходимый партии, чтобы получить представительство в законодательных органах. Барьеры могут быть изначально установлены законом (формальный барьер) или существовать как математическое следствие избирательной системы (действительные или естественные барьеры).

Формальные барьеры (пороги) прописаны в конституционных или иных нормативно – правовых актах, которые определяют сущностные характеристики пропорциональной системы, применяемой в стране.

Впервые избирательный барьер был введен Федеральным законом, регулирующим выборы в ФРГ после Второй мировой войны. Этот принцип был востребован в Германии изначально из стремления ограничить избрание представителей экстремистских (профашистских) партий. В дальнейшем же к нему вернулись с целью воспрепятствовать представительству в законодательных органах слишком малых партий. Введение избирательного барьера было обусловлено негативным опытом Веймарской Республики (1918-1933 гг.), в которой на выборах применялась пропорциональная система, не ограниченная избирательным барьером. Соответственно шансы на получение мест в парламенте были у всех участвовавших в выборах партий, поэтому с 1928 года 15 партий пытались наладить продуктивную работу законодательного органа, что на практике оказалось трудноосуществимой задачей, осложнившей весь политический процесс. Следствием этого стали и проблемы в функционировании исполнительной власти (Веймарская республика за эти годы наблюдала смену 20 правительств), и последствием этого стало принятие в 1933 г. закона о чрезвычайных полномочиях рейха. Таким образом, закон о избирательном барьере в выборах в бундестаг, чтобы предотвратить возможность любых попыток остатков радикально направленных сил прийти к власти, направить Германию на недемократический путь развития. С другой стороны, это означало, что на выборах в Бундестаг около 1,8 млн. избирателей могли оказаться не представленными в парламенте.

Анализ партийной системы ФРГ за последние несколько десятилетий свидетельствует о том, что с 1949 г. происходило стремительное сужение партийного спектра. Такая ситуация приводит к серьезным проблемам при образовании любой новой партии, претендующей на участие в реальной политике, что является крайне выгодным для основных партийных структур в борьбе за политическую власть. В результате, на выборах традиционно получают мандаты депутаты от трех (2009 г.) до четырех (выборы 22 сентября 2013 г.) партий. [7]

Если обратиться к практике других европейских стран, то она наглядно показывает большое разнообразие в вопросе наличия и величины избирательного барьера.

Таблица 1

Избирательные барьеры, применяемые в избирательных системах европейских стран

Страна	Барьер для отдельных партий	Барьер для партийных блоков
Албания	2.5%	4%
Аргентина	3%	
Австрия	4%	
Бельгия	5%	
Босния и Герцеговина	3%	
Болгария	4%	
Хорватия	5%	
Кипр	1/56 ≈ 1,79%	5% (для Северного Кипра)
Чешская Республика	5%	
Эстония	5%	
Дания	2%	
Германия	5% (или выиграть в трех округах)	
Грузия	5%	7% (на региональных выборах)
Греция	3%	
Венгрия	5%	10% для двухпартийных блоков, 15% для многопартийных блоков)
Исландия	5%	
Израиль	2%	
Италия	4% (на национальном уровне), 8% (на региональном уровне)	
Латвия	5%	
Лихтенштейн	8%	
Литва	5%	7% для партийных блоков
Молдова	5%	3% (беспартийных), 12% (партийных блоков)
Черногория	3%	
Нидерланды	1/150 = 0,6 % (общее число голосов, разделённое на число мест в палате, избираемой по пропорциональной системе).	
Норвегия	4% (только для компенсационных мест)	
Польша	5%	8%
Румыния	5%	10%
Россия	5%	
Сан-Марино	3.5%	
Швеция	4%	
Сербия	5%	
Словакия	5%	7% для двусторонних блоков, 10% - для многосторонних блоков
Словения	4%	
Турция	10%	
Украина	5%	

Процесс введения избирательных процентных барьеров проходил в различных странах не всегда гладко. Примером тому может служить множество судебных процессов, предметом рассмотрения которых была законность введения избирательных барьеров в конкретной стране.

Величина избирательных барьеров не является числом постоянным. В последние годы наметилась тенденция к повышению планки, которую партиям необходимо преодолеть, чтобы добиться прохождения в парламент. Так, избирательный барьер повышали в Израиле постепенно с 1 до 1,5% (в 1992 г.) и до 2% (в 2003 г.), в Латвии с 4 до 5% (в 1995 г.), на Украине с 3 до 5% (в 2012 г.) и т.д.

Как наглядно показывает Табл. 1. возможна дифференциация избирательного барьера, т.е. его величина может варьироваться применительно к партиям или избирательным блокам (примерами таких стран являются Италия, Литва, Венгрия, Польша). Возможно освобождение от необходимости преодолевать заградительный барьер для отдельных партий, как, например, в Германии для партий национальных меньшинств. Это государство является также примером страны, в которой практика применения избирательного барьера на выборах довольно сложна. Так, на общенациональных выборах установлен 5% барьер, но можно получить мандат при выигрыше в трех округах при общем более низком результате.

Естественно есть и такие страны, как Португалия, Финляндия, Республика Македония, избирательное законодательство которых не предусматривает избирательного барьера.

Величина барьера существенно влияет на состав парламентов. Чем выше барьер, тем меньше претендентов на места, но тем они и сильнее. Его назначение — снижение фрагментации на парламентском уровне. Оно реализуется посредством «отсечения» малых партий, которые не набрали достаточного количества голосов. Однако эти партии имеют свой электорат и, артикулируя его интересы, могли бы создать более демократическое представительство в парламенте.

В том числе и вследствие анализа этого обстоятельства, в 2007 году ПАСЕ рекомендовала государствам – членам Совета Европы устанавливать процентный барьер для парламентских выборов на уровне не выше 3 процентов.

Заградительный барьер, как и размер избирательного округа (то есть число распределяемых в округе мандатов), методика распределения мандатов между списками [11], а также тип партийного списка являются основными параметрами пропорциональной системы. Вариации этих параметров создают огромное разнообразие избирательных систем. Хотя все эти системы относятся к одному семейству и имеют много сходных черт, различия между ними могут быть довольно существенными.

Действительный или естественный барьер
Действительный или естественный барьер (порог) создается как математический побочный продукт характерных свойств избирательной системы. [5]

Так, одно из главных достоинств пропорциональной системы состоит в том, что она обеспечивает представительство широкого круга политических позиций избирателей через выражающие эти интересы политические партии. В связи с этим важное значение имеют показатели, демонстрирующие, какова минимальная доля избирателей, которая может быть представлена при том или ином варианте избирательной системы.

К таким показателям относятся пороги включения (представительности) и исключения. Порог включения – доля голосов, не набрав которой партия не имеет возможности получить хотя бы один мандат; порог исключения – доля голосов, набрав которую партия обеспечивает себе как минимум один мандат [11]. Иными словами, порог включения – доля голосов, которая обеспечивает партии мандат при самом благоприятном раскладе, а порог исключения – доля голосов, которая позволяет партии получить мандат при самом неблагоприятном раскладе.

Для ситуации, когда закон не устанавливает никакого заградительного барьера пороги включения и исключения зависят от размера избирательного округа (m), методики распределения мандатов, а также числа партий (n), участвующих в выборах (в данном округе)[12]. Формулы порогов включения и исключения для основных методов распределения мандатов [2.С.186-193] (при условии, что число партий не больше размера округа) представлены в Табл. 2.

Таблица 2

Формулы порогов включения и исключения для основных методов пропорционального распределения мандатов

Метод	Порог включения	Порог исключения
Хэйра-Нимейера	$1/(m*n)$	$(n-1)/(m*n)$
Д'Ондта	$1/(m+n-1)$	$1/(m+1)$
Сент-Лагюе	$1/(2m+n-2)$	$1/(2m-n+2)$
Датский	$1/(3m+n-3)$	$1/(3m-2n+3)$

Примечание: формулы для порога исключения верны при условии $m > n-1$.

На основании этих данных можно определить абсолютные значения порогов включения и исключения, то есть значения, зависящие только от параметров избирательной системы. Для порога включения – это минимальное значение, и оно у всех методов при стремлении числа партий к бесконечности стремится к нулю. Для порога исключения – это максимальное значение, и оно у данных методов равно $1/(m+1)$. Таким образом, абсолютные значения порогов включения и исключения у обсуждаемых методов практически одинаковы. Однако в реальных, а не в предельных условиях различия между методами весьма существенны. В Табл. 3 приведены значения порогов для случая 18-мандатных округов и шести участвующих в выборах партий. В качестве примера выбраны выборы в Рязанскую областную Думу в 2010 году.

Таблица 3

Значения порогов включения и исключения на примере выборов в Рязанскую областную Думу 2010 года

Метод	размер округа	18
	число партий	6
Хэйра-Нимейера	порог включения	0.93 %
	порог исключения	4.63 %
Д'Ондта	порог включения	4.34 %
	порог исключения	5.26 %
Сент-Лагюе	порог включения	2.50 %
	порог исключения	3.13 %
Датский	порог включения	1.75 %
	порог исключения	2.22 %

Как видно из таблицы, самые высокие значения обоих порогов – у метода д'Ондта. Метод Хэйра-Нимейера имеет самые низкие значения порога включения, однако порог исключения у этого метода выше, чем у датского метода и метода Сент-Лагюе. Самые низкие значения порога исключения – у датского метода.

Следует также отметить, что у трех методов делителей (д'Ондта, Сент-Лагюе и датского) разрыв между двумя порогами невелик, особенно при больших размерах округов и небольшом числе партий. В отличие от этих методов, метод квот Хэйра-Нимейера характеризуется довольно значительным разрывом между порогами включения и исключения. [6.С.345-350]

Введение заградительного барьера изменяет ситуацию с порогами. Если барьер выше порога исключения, то именно величина барьера становится одновременно и порогом включения, и порогом исключения. Если барьер выше порога включения, но ниже порога исключения, то значение порога исключения не меняется, а порог включения становится равным барьеру. В то же время, если заградительный барьер ниже порога включения, то значения порогов не меняются.

Таким образом, заградительный барьер имеет смысл вводить тогда, когда пороги включения и исключения имеют низкие значения, то есть тогда, когда мандаты распределяются в больших избирательных округах. Не случайно заградительные

барьеры установлены практически во всех странах, где пропорциональная система применяется в округах большой величины, а в странах, где используются округа с небольшим числом мандатов, они зачастую не устанавливаются.

Проанализировав практику анализа избирательных барьеров, можно прийти к выводу о том, что исследователи выделяют следующие *цели введения заградительного барьера* [4,С.121-151]:

1. Для ограничения допуска в парламент экстремистских (профашистских) партий. Однако, к сожалению, сегодня при наличии социальных предпосылок экстремистские партии могут получать серьезную поддержку электората и способны преодолевать очень высокие барьеры. И примером этому могут служить итоги выборов в Турции в 2002 г. с 10% барьером.

2. Для ограничения допуска в парламент партий, получающих поддержку избирателей на уровне «шума», т.е. факторов, вносящих искажения в результаты выборов (часть избирателей может по ошибке поставить знак не в тот квадрат, часть может сделать выбор на основе случайных факторов и пр.).

3. Для ограничения чрезмерного влияния малых партий на принятие парламентом решений, в том числе на формирование правительства.

4. Для предотвращения чрезмерного фракционного дробления депутатского корпуса.

5. Для обеспечения всем партиям, представленным в парламенте, возможность иметь работоспособные фракции.

6. Для укрупнения партий или, по крайней мере, создание возможностей для их блокирования на выборах.

В противовес вышеприведенным вариантам обоснования необходимости применения заградительного барьера необходимо отметить, что его наличие приводит к некоторому ограничению пропорциональности представительства и фактически – к ограничению прав граждан на представительство в парламенте. Завышенный барьер может привести к еще одному негативному явлению по ограничению пропорциональности представительства: партия, за которую проголосовало меньше половины избирателей, получает большинство мандатов благодаря отсечению от участия в распределении мандатов партий, в сумме имеющих значительную поддержку избирателей. Тем самым решения, принимаемые большинством депутатов парламента, могут не отражать волю большинства избирателей. Таким образом, можно сделать вывод о том, что заградительный барьер является существенным ограничением прав граждан и потому он может считаться допустимым только в пределах величины, необходимой для защиты от угроз, подрывающих основы существования государства. В этой связи неизбежно возникает вопрос, какой же должна быть величина заградительного барьера.

Обратимся к выборам в Государственную Думу РФ. В 1995 году в этих выборах участвовали 43 списка кандидатов. Если бы в такой ситуации не было заградительного барьера, порог исключения составил бы (при распределении 225 мандатов и при использовании метода Хэйра-Нимейера) 0,43%, а порог включения – всего 0,01%. Это – в теории. А на практике распределение мандатов по итогам голосования между всеми участниками выборов привело бы к тому, что по одному мандату получили бы лидеры 10 списков, чья поддержка составляла от 0,19 до 0,57% (и еще 10 списков с поддержкой от 0,62 до 1,94% получили бы от 2 до 5 мандатов). Итого – более 40 депутатов, реально избирателей не представляющих. [3.С.1630.] Ни о какой пропорциональности при подобном подходе речь не идет.

Наиболее обоснованными можно считать доводы, связанные с тем, что заградительный барьер призван повысить работоспособность парламента. Так, немецкий правовед Майер считает, что защита функциональной способности парламента – это настолько большая ценность, что ее можно рассматривать как оправдывающую причину для нарушения принципа равенства выборов [4.С.138]. На необходимость обеспечить нормальное функционирование парламента ссылался и Конституционный

Суд РФ, сделавший в своем Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П[8] вывод о соответствии заградительного барьера российской Конституции.

В любом случае, обоснованным можно считать заградительный барьер не выше 5%, но учитывая, что 5%-ный барьер является большим ограничением, чем 3- или 4%-ный, представляется более целесообразным установление барьера на уровне 3 или 4%. Такой уровень барьера можно считать разумным компромиссом между требованиями работоспособности парламента и обеспечения его представительности.

Принято считать, что выбор избирательной системы и ее отдельных элементов – это вопрос не права, а политической целесообразности. Однако, любое законодательное решение, сколь бы ни были значимы его политические последствия, должно быть прежде всего правовым и потому оно должно, с одной стороны, соответствовать правовым принципам, закрепленным в Конституции, а с другой стороны, должно ориентироваться на достижение общего блага [1.С.405-410].

Список литературы

1. Гришин Н.В. Институт выборов и российская государственность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2012. - №3. - С.405-410.
2. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 186–193.
3. Любарев А. Е. Системная взаимосвязь основных параметров пропорциональной избирательной системы//Право и политика. – 2011 - № 10. - С.1630.
4. Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. – 320с.
5. Мармилова Е.П. Развитие избирательных систем на выборах в региональные представительные органы власти Нижнего Поволжья// Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. - №1. С.49-56.
6. Морозова О.С. Трансформация избирательных систем: возможности избирательной инженерии.// Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2013. — №3. - С.345 – 350.
7. Информационно-новостной сайт Die Welt UPL: <http://www.welt.de/politik/wahl/bundestagswahl/> (дата обращения 26.09.2013)
8. Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5969
9. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior URL: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/norris04.pdf>. p.18). (дата обращения 7.08.2013)
10. European Commission for Democracy through Law. "The role of the elected government in ensuring that the election process with OSCE commitments and Council of Europe " URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2004\)017-E.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2004)017-E.aspx)/(дата обращения 7.01.2013)
11. Grishin N.V. Conflict of Public Values in the Russian electoral process// Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2013. №1 (15). С.24-25.
12. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford, 1994. P. 25–27.
13. Norris P. Electoral Engineering: Voting Rules and Political behavior. // Cambridge University Press. 2004. P.360.

References

1. Grishin N.V. Institut vyborov i rossiyskaya gosudarstvennost [Elections and the Russian state]// Kaspiskiy region: politika, ekonomika, kultura. – 2012. - №3. - S.405-410.
2. Ivanchenko A.V., Kynev A.V., Lyubarev A.E. Proporsionalnaya izbiratel'naya sistema v Rossii: istoriya, sovremennoye sostoyaniye, perspektivy [he proportional electoral system in Russia : history , current status and prospects]. М., 2005. S. 186–193.
3. Lyubarev A. Ye. Sistemnaya vzaimosvyaz osnovnykh parametrov proporsionalnoy izbiratel'noy sistemy [System interrelation basic parameters of the proportional electoral system] "Pravo i politika", 2011, № 10, С.1630
4. Mayer G. Demokraticheskiye vybory i izbiratel'naya sistema [Democratic elections and electoral system]// Gosudarstvennoye pravo Germanii. Т. 1. М., 1994. S. 320
5. Marmilova E.P. Razvitiye izbiratel'nykh sistem na vyborah v regionalnyye predstavitel'nykh organy vlasti Nizhnego Povolzhya [The development of electoral systems on the

elections to regional legislative bodies of the Lower Volga region] // Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura. – 2013. - №1. S.49-56.

6. Morozova O.S. Transformatsiya izbiratelnykh sistem: vozmozhnosti izbiratelnoy inzhenerii []. // Gumanitarnyye, sotsialno-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki. - 2013. — №3. - S.345 – 350

7. Informatsionno-novostnoy sayt Die Welt UPL: [http://www.welt.de/politik/wahl/bundestagswahl/\(data obrashcheniya 26.09.2013\)](http://www.welt.de/politik/wahl/bundestagswahl/(data obrashcheniya 26.09.2013))

8. Sobraniye zakonodatelstva RF [Transformation of Electoral Systems : Opportunities electoral engineering]. 1998. № 48. St. 5969

9. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior URL.: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/norris04.pdf>. p.18). (дата обращения 7.08.2013)

10. European Commission for Democracy through Law . "The role of the elected government in ensuring that the election process with OSCE commitments and Council of Europe" URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2004\)017-E.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2004)017-E.aspx) (дата обращения 7.01.2013)

11. Grishin N.V. Conflict of Public Values in the Russian electoral process// Demokratiya i upravleniye. Informatsionnyy byulleten issledovatel'skogo komiteta RAPN po sravnitel'noy politologii. 2013. №1 (15). S.24-25.

12. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford, 1994. P. 25–27.

13. Norris P. Electoral Engineering: Voting Rules and Political behavior. // Cambridge University Press. 2004. P.360

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ДЕТЕЙ: ИДЕЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ¹

Гришин Николай Владимирович, доктор политических наук

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: nvgrishin@mail.ru

Мармилова Екатерина Петровна, кандидат исторических наук

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: katyamme@mail.ru

В XX в. существенное распространение получает идея предоставления избирательных прав детям. В статье анализируются основные проекты, относящиеся к идее избирательного права детей. Проекты избирательного права детей, осуществляемого их родителями, являются конфликтными, нарушают принцип равного избирательного права, способны подорвать легитимность выборов. Положительные последствия этих проектов для демографической ситуации являются спорными. Основной причиной появления данной идеи является фактор инерции многовекового процесса распространения избирательного права.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, всеобщее избирательное право, избирательные права детей, принцип Демени

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00252 «Оптимизация избирательной системы России: от санации к развитию».