



Страсбург, 15 декабря 2008 года

CDL-AD(2008)037

Исследование № 485 / 2008

Or. Engl.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД
О ПОРОГАХ И ДРУГИХ ХАРАКТЕРИСТИКАХ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ, КОТОРЫЕ ПРЕПЯТСТВУЮТ
ПРОХОЖДЕНИЮ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТ**

**Утвержденный на Совете 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)**

на основе комментариев

Клемена ЯКЛИЧА (члена Комиссии, Словения)

Введение

1. Учитывая Рекомендацию 1791 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о положении в области прав человека и демократии в Европе, а также выводы Форума "О будущем демократии" 2007 года, Консультативный комитет Форума высказался за более подробное изучение Венецианской комиссией вопроса о порогах парламентского представительства. Г-н Яклич подготовил доклад о "порогах и других характеристиках избирательной системы, которые препятствуют прохождению партий в парламент в государствах-членах Венецианской комиссии". На основе консультаций с Секретариатом была достигнута договоренность о том, что это, вероятно, будет осуществляться в несколько этапов. Первый этап – выделение различных механизмов, которые одинаково влияют на ограничение доступа партий в парламент, а также анализ различных сравнительных контекстов, в которых эти механизмы существуют в конкретных избирательных системах. Такой контекстуальный сравнительный подход на первоначальной стадии рассматривается как необходимое предварительное условие для любых дальнейших обоснованных оценок положения в государствах-членах (возможный второй этап), который в идеале привел бы к потенциальной разработке общих европейских стандартов в этой области (возможный третий этап).

2. Настоящий доклад был утвержден на Совете по демократическим выборам на его 26-ом заседании (Венеция, 18 октября 2008 года) и Венецианской комиссией на 77-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года).

1. Общие комментарии

3. Если не указывается иное, то в данном докладе термин "порог" используется в широком смысле, как любой механизм, влияющий на прохождение партий в парламент. Под термином "порог" мы обычно понимаем порог в формальном смысле этого слова: юридически установленное минимальное количество голосов, необходимых для партии для участия в распределении мест в парламенте. Однако хотя это один из важных механизмов, препятствующий прохождению партий в парламент, юридический порог является лишь одним из нескольких механизмов, которые могут привести к таким же или по крайней мере весьма похожим последствиям ограничения/расширения возможностей для прохождения. При определении вопроса о прохождении в конкретном контексте, исходя из этого, было бы недостаточно ограничиваться лишь юридическими порогами; притом что юридический порог может быть низким, такой же результат высокого уровня исключения может быть достигнут благодаря многим другим механизмам. Все они реальны и имеют особое значение с точки зрения включения/исключения небольших и новых партий. Таким образом, в данном докладе рассматриваются все эти механизмы – "порог" в широком смысле этого слова.

4. Важно также отметить, что данный первоначальный доклад (еще) не является оценочным. В нем не утверждается, что более инклюзивные системы являются лучшими. Для того чтобы дать потенциальную возможность вынести нормативную оценку и разработать какие-либо общие стандарты в этой области, необходимо прежде всего уточнить факты: различные уровни включения/исключения в разных системах. Таким образом, нижеизложенный контекстуальный анализ разных типов порогов является лишь первым шагом к достижению этой первой цели.

2. Выбор типа избирательной системы

5. Естественной исходной точкой любого анализа влияния избирательных систем на включение/исключение партий из доступа к парламенту является "закон Дюверже". В нем предусматривается, что система мажоритарная/плюралистическая "имеет

тенденцию к партийному дуализму", в то время как "пропорциональное представительство имеет тенденцию к многопартийности"¹. Этот закон имеет определенные исключения и может пониматься лишь как вероятностные обобщения². Иногда существенные различия существуют в одной и той же системе-семье. Тем не менее, выбор типа избирательной системы (мажоритарной/плюралистической, комбинированной, пропорциональной) является важным общим порогом; это само по себе механизм, который имеет серьезное общее влияние на исключение/включение небольшой партии и, следовательно, партийную фрагментацию. Партийные системы будут более конкурентоспособными и фрагментированными в пропорциональной системе (ПС), в то время как мажоритарные/плюралистические системы (МС) обычно ограничивают возможности для небольших партий. Таким образом, исследование избирательных систем в мире выявило, что "среднее количество парламентских партий (основанное на самом простом определении партии, имеющей по крайней мере одно место) составляет 5,22 в странах, использующих мажоритарную/плюралистическую систему, 8,85 - в комбинированных (или смешанных) системах и 9,25 - в обществах с избирательной системой, основанной на пропорциональном представительстве"³. Аналогичным образом, "среднее количество *соответствующих* партий [] (имеющих более 3% парламентских мест) составляет 3,33 во всех мажоритарных/плюралистических системах, 4,52 - в комбинированных системах и 4,74 - во всех пропорциональных системах"⁴.

3. Ограничения на доступ к выборам, финансирование и доступ к СМИ

6. Еще один набор механизмов вытекает из нормативных или конституционных положений, призванных ограничить или помешать партиям в регистрации, выдвижении кандидатов на выборные должности или обеспечить иные способы получения доступа к официальным выборам, а также неравное ограничение доступа к финансированию кампаний и времени в СМИ⁵. Так же как и в предыдущем разделе, и в данном случае логика очевидна. С одной стороны, "небольшие партии, стремящиеся получить выборные места [] как правило будут эффективно действовать в тех политических системах, которые обеспечивают более равные условия для партийной конкуренции, например, где все партии имеют равное право на доступ к выборам, бесплатные кампании в СМИ, прямое государственное финансирование и не прямые государственные дотации"⁶. С другой стороны, "небольшие партии сталкиваются с более жесткими условиями в тех случаях, когда подобные государственные ресурсы выделяются на основе "картельного" договора, ориентирующегося скорее на уже прошедшие в парламент партии, тем самым защищая уже занимающих парламентские места политиков... Претенденты с небольшой поддержкой испытывают еще более серьезные ограничения в тех режимах, где осуществляется манипуляция на выборах, где правила выделения государственных ресурсов, таких как время вещания в СМИ, грубо нарушаются в пользу правящей партии"⁷.

3.1. Требования к регистрации

7. Это является предварительным условием для получения доступа к участию в

¹ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Wiley, NY 1954).

² M. Duverger, "Duverger's Law: Forty Years Later" in B. Grofman and A. Lijphart (eds), *Electoral Laws* (Agathon, NY 1986); M. Gallagher and P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 545-46. P. Norris, *Electoral Engineering* (CUP, Cambridge 2004) 81.

³ P. Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market* (CUP, Cambridge 2006) 107.

⁴ См. выше.

⁵ P. Norris (примечание 3), 87.

⁶ См. выше 83.

⁷ См. выше; см. также R. Katz and P. Mair, "Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party" in *Party Politics* 1 (1995) pp 5-28, где утверждается, что устоявшиеся демократии движутся в направлении к системе "картелей".

выборах. Лишь в немногих странах (среди них Франция, Швеция и Ирландия) не существует требования к политическим партиям регистрироваться до получения места в списке партий на выборах⁸. В большинстве стран такие требования *существуют*, и как правило в последние годы они были ужесточены, в связи с повышением уровня регулирования в сфере выделения государственных средств на проведение избирательных кампаний, а также в связи с подробными бюрократическими требованиями к юридической регистрации⁹. В разных странах существуют разные требования, но общими являются обращения в избирательные органы с письменным заявлением о принципах и создании партии, об уставе и правилах, организационной структуре, списке руководителей, списке минимального членства или подписей, а иногда даже и минимального количества кандидатов или конкретным распределением кандидатов по регионам¹⁰. Когда груз ограничений в целом является значительным, то это "представляет собой барьер для всех новых претендентов и небольших участников [и] препятствует участию некоторых претендентов"¹¹. Кроме того, более конкретные требования, такие как то, что партии не должны выступать против определенных принципов или что у них должно быть минимальное количество претендентов и тому подобное, отрицательно влияют на небольшие партии, находящиеся на крайних позициях в политическом спектре¹².

3.2. Доступ к участию в выборах

8. Помимо ограничений, касающихся регистрации партий, существуют и ограничения в доступе к участию в выборах, такие как требование внесения официального залога до выборов и сбор определенного количества подписей в поддержку каждого кандидата или партийного списка.

9. В некоторых государствах залог является относительно низким (например, в соответствии со сравнительным исследованием 2003 года, во Франции залог составляет 180 долларов США и в Ирландии 350 долларов США), но в некоторых странах он не так низок (Соединенное Королевство, 735 долларов США)¹³. Как правило, залоги возвращаются, если кандидат/партия получает минимальную долю голосов (например, 5% в Соединенном Королевстве). Тем не менее, когда высокая сумма залога распространяется на целый ряд кандидатов, то такое требование может быть уже значительным препятствием или порогом для серьезных претендентов с ограниченными финансовыми средствами. Норрис приводит такой пример: "если они потеряют все залоги, не достигнув минимального порога в 5%, то это будет стоить "зеленым" почти полмиллиона долларов в борьбе за каждое место на всеобщих выборах в Соединенном Королевстве"¹⁴.

10. Такая же ситуация наблюдается в отношении требуемого минимального количества подписей за кандидата или партийный список. В некоторых государствах это выглядит достаточно скромно (например, 200-500 подписей на округ в Австрии и Бельгии), но ситуация не одинакова во всех государствах или во всех разных контекстах. Например, притом что в Италии используется смешанная система, в ней требуется представить 500 подписей за кандидатов в каждом участвующем округе, но при этом 1 500-1 400 в поддержку партийных списков. Такое требование иногда становится весьма жестким: в

⁸ P. Norris (сноска 3), 88.

⁹ См. выше.

¹⁰ См. Выше; Информационный сборник о процессе выборов (EPIC), http://archive.idea.int/ideas_work/02_electoral_epic.htm.

¹¹ См. выше.

¹² См. выше.

¹³ S. Bowler et al, "Changing Party Access to Elections" in B. Cain et al (eds) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003). A. Blais and A. Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game* (UTP, Toronto), таблица 2.1.

¹⁴ P. Norris (сноска 3), 90.

Норвегии, например, каждая партия должна представить 5 000 подписей¹⁵. Это может стать серьезным препятствием, мешающим небольшим партиям получить доступ к участию в выборах и, следовательно, к местам в парламенте.

3.3. Доступ к финансированию и СМИ

11. Помимо регистрации партий и доступа к участию в выборах, существует также регулирование доступа к финансированию кампаний и СМИ (государственное финансирование, косвенные государственные субсидии, доступ к вещательным СМИ). И это также может стать серьезным препятствием в отношении доступа партий к парламенту. Общеизвестно, что "доступ к деньгам и телевидению составляют два из наиболее важных факторов, которые помогают партиям распространять свою информацию и мобилизовать потенциальных сторонников"¹⁶. Конкретное регулирование в этих областях может привести либо к "политическому картелю", который усиливает относительную власть партий, уже находящихся в парламенте, или, в качестве альтернативы, создать более ровное игровое поле, тем самым расширив возможности небольших/новых партий¹⁷. Например, когда средства распределяются на основе процента мест в действующем парламенте, как это происходит в Швейцарии или в Нидерландах, такие положения могут, при прочих равных условиях, действовать в большей мере как "картельное" распределение государственных средств в пользу действующих парламентских партий. Порог доступа к парламенту для небольших/новых партий при таких обстоятельствах относительно выше. С другой стороны, небольшие/новые партии имеют больше возможностей, когда эти средства распределяются на более равноправной основе, независимо от того, делается ли это исходя из доли голосов, поданных за такую партию на предыдущих или проходящих выборах (например, в Испании), от количества выдвинутых кандидатов (например, распределение вещательного времени в Соединенном Королевстве) или равным образом между всеми зарегистрированными партиями (например, в России). Самые минимальные уровни выделения средств на кампанию и бесплатный доступ к вещанию существуют в таких государствах, как Австрия, Финляндия, Исландия и Швейцария, а наиболее справедливое распределение предусматривается в таких государствах, как Россия, Италия и Испания¹⁸.

12. При этом следует признать, что финансирование и доступ к СМИ могут быть полезным инструментом для оценки вопроса о пороге на практике только в том случае, если в дополнение к этим *формальным* требованиям будет приниматься также во внимание *фактическое* соблюдение этих формальных требований в разных государствах. То есть необходимо также принимать во внимание ту степень, в какой эти формальные правила применяются (судами и избирательными комиссиями) в различных государствах. Таким образом, притом что в России действительно все зарегистрированные партии имеют право на равный доступ к бесплатному вещанию во время кампаний, существует такое множество партий и таким образом такое распределение рекламы во время кампаний, что практическая поддержка с целью мобилизации автоматически размывается. Каждая партия, независимо от размера,

¹⁵ См. выше.

¹⁶ См. выше 95.

¹⁷ См. выше 95, 103; S. Bowler et al, "Changing Party Access to Elections" in B. Cain et al (eds) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003).

¹⁸ P. Norris (примечание 3), таблица 4.1, в которой приводятся 24 европейские страны в масштабе от наименее справедливых до наиболее справедливых, учитывая совокупную основу из следующих 8 критериев: 1.) Существует ли система регулирования финансирования партий? 2.) Существует ли положение о раскрытии взносов в партии? 3.) Существует ли потолок для взносов в партию? 4.) Существует ли потолок в отношении расходов партии на выборы? 5.) Получают ли партии прямое государственное финансирование? 6.) Имеют ли партии право на бесплатный доступ к СМИ? 7.) Имеют ли партии право на безналоговый статус? 8.) Получают ли партии не прямые государственные дотации?

получает не больше своих "30 секунд славы"¹⁹. Более того, некоторые официальные наблюдатели сообщают о серьезной проправительственной предвзятости по всем основным каналам во время предыдущих российских выборов²⁰. И все это, в том числе и другие особенности местных условий, должно приниматься во внимание при определении и сравнении этого конкретного порога между различными государствами.

4. Юридический порог

13. Следующий порог в отношении доступа партий к парламенту – это порог в узком, буквальном смысле этого слова. Его также называют "порог исключения"²¹. Ни одна избирательная система не является совершенно пропорциональной на практике: в соответствии с самим принципом представительности более широкий орган (весь избирательный корпус) всегда представлен в меньшем по масштабу органе (членами парламента). Таким образом, всегда существует определенное минимальное количество голосов, необходимое для того, чтобы партия могла быть представлена (получила места) в парламенте. Порог исключения и составляет этот процент голосов. С одной стороны, в целом очевидно, что МС более ограничительны в этой связи в отношении небольших/новых партий. Однако дело обстоит не так, когда поддержка партий меньшинства сконцентрирована в конкретном регионе, который соответствует одному или более избирательным округам. С другой стороны, даже если ПС и комбинированные системы (КС), как правило, рассматриваются как более благоприятные в отношении партий меньшинства/новых партий, в том что касается порога исключения, по-прежнему существуют разные степени исключения, которые возможны и в этих системах.

14. Существует два типа порога исключения. В некоторых избирательных системах этот порог устанавливается искусственно, на основании закона. Это известно как *юридический* (или искусственный, или формальный) порог. Те партии, которые не получают юридически установленного минимального числа голосов не получают каких-либо мест. Это – очевидное ограничение в отношении небольших партий, то есть такое ограничение, которое часто также оказывается фатальным для выживания подобных партий. Государства с юридическими порогами различаются, в зависимости от установленного процента. Для государств-членов Венецианской комиссии этот диапазон включает самый низкий показатель – 0,67% (в Нидерландах) до самого высокого в 10% (в Турции). Основываясь на анализе законодательства о выборах и других источниках, был подготовлен список разных юридических порогов в ряде европейских государств. Этот список (таблица) приводится в конце этого подраздела. Однако из этого же анализа вытекает, что любые обоснованные выводы в отношении сравнительных преимуществ этих цифр должны также принимать во внимание сложное сочетание разных контекстов, связанных с этими цифрами. Совершенно очевидно, что мы должны принимать во внимание *разные уровни применения* порогов, как это происходит в разных государствах. Так, например, некоторые законы предусматривают, что определенное количество голосов должно быть получено на уровне избирательного округа/района (например, в Испании). В других странах требуется преодолеть юридический порог в масштабах всей страны (например, в Германии), а есть и страны, где к этим уровням применяются и другие пороги (например, в Швеции). Невозможно без дальнейшего подробного измерения/вычислений такого типа, используемых в политической науке, оценить, какая из этих систем, при прочих равных условиях, является, в конце концов, более/менее благоприятной для доступа партий, и каков действительный уровень этой инклюзивности/исключения. Кроме того, существуют различия между странами в том, что касается *этапа применения порога*: применяется ли юридический порог на первом,

¹⁹ См. выше 101.

²⁰ См. выше.

²¹ D. Nohlen, "Threshold of Exclusion" in R Rose (ed), *The Encyclopedia of Electoral Systems* (CQ Press, Washington DC) 2000.

втором или любых последующих этапах распределения мест. Помимо этого, существует и проблема "*градуирования порога*": пороги часто различаются в том смысле, что одинаковые количества применяются к партиям, а другие – к партийным коалициям: например, по 5% для партий, 8% к двухпартийным коалициям и 10% к более широким партийным коалициям²². Все эти обстоятельства дополнительно усложняют потенциальную сравнительную оценку нашего вопроса (относительная открытость/закрытость каждой данной системы для прохождения партий). Тоже касается и того факта, что на некоторых этапах (например, в Германии) предусматриваются альтернативные юридические пороги, определяемые *количеством мест, а не в процентном отношении*. Это обычно (как в случае Германии, где выигранные 3 прямых (плюралистических) места также достаточны для того, чтобы принимать участие при распределении на национальном уровне) появляется в дополнение к порогам, определяемым на основе процентов. Кроме того, есть и *другие подробности каждой системы*, которые еще более затрудняют сравнительную оценку результатов наличия порогов. Например, в Германии 5% национального порога играют важную роль, в то время как порог в 3% имеет мало последствий: там малые партии терпят неудачу на выборах в силу другой причины – использование 56 округов для партийных списков²³. Аналогичным образом, тот же 3-процентный юридический порог в округах в Испании, где существует множество членов, может быть практически незаметным. Сообщалось, что сам масштаб округов в Испании "не позволяет обеспечить представительство партий, имеющих долю голосов менее 5%"²⁴. Еще один пример иного функционирования порогов, с учетом особого характера каждой из систем, в которой они существуют, является следующим: "национальный юридический порог (как в Германии), применяемый по всей стране, ограничивает такие небольшие партии, как Партия демократического социализма (ПДС), которая имеет сильные позиции на востоке, но набрала менее 5% на национальном уровне во время выборов в Бундестаг в 2002 году, в то время как юридический порог на уровне округа (например, тот, который используется в Испании) не повлияет на такие малые партии, как баскские националисты, которые вернулись на свои базы в регионе"²⁵.

Юридический порог в мажоритарных/плюралистических системах

Страна	Юридический порог
Беларусь	Отсутствует
Соединенное Королевство	Отсутствует
Франция	Либо 12,5% поддержки зарегистрированных избирателей в округе или получение двух первых (в первом туре) мест для выхода во второй тур

²² См. выше; P. Norris, (сноска 3), 119.

²³ См. выше.

²⁴ D. Nohlen, см. выше.

²⁵ P. Norris (сноска 3), 119.

Юридический порог в смешанных системах

Страна	Юридический порог
Албания	2,5% для партий и 4 % для коалиций (до пересмотра Конституции)
Венгрия	5% голосов на уровне пропорционального представительства, необходимого для возможности претендовать на какие-либо места на уровне пропорционального представительства или на национальном уровне
Германия	Либо 5% по всей стране, либо 3 места в округе
Италия	4%
Литва	5%
Россия	5% (при применении комбинированной системы)
Украина	4% (при применении комбинированной системы)

Юридический порог в пропорциональных системах

Страна	Юридический порог
Австрия	1 место на самом нижнем уровне округа или 4% в масштабах страны, необходимые для получения возможности на места на среднем или национальном уровне
Бельгия	5% голосов, необходимых в избирательном округе для получения возможности на места в этом округе
Болгария	4%
Босния и Герцеговина	Отсутствует
"бывшая Югославская Республика Македония"	Отсутствует
Греция	3%
Дания	Партии не имеют права на получение мест на более высоком уровне, если они не выигрывают место на более низком уровне, выигрывают эквивалент квоты Хара в двух из трех регионов или выигрывают 2% на национальном уровне
Ирландия	Отсутствует
Исландия	Отсутствует
Испания	3% голосов, необходимых в округе для получения там места
Латвия	5%

Люксембург	Отсутствует
Молдова	6%
Нидерланды	0,67%
Норвегия	4%
Польша	5%
Португалия	Отсутствует
Россия	7%
Румыния	5%
Словакия	5%
Словения	4%
Турция	10%
Украина	3%
Финляндия	Отсутствует
Хорватия	5%
Чешская Республика	5%
Швейцария	Отсутствует
Швеция	Либо 4% на национальном уровне, либо 12% в округе
Эстония	5%

5. Естественный порог

15. В предыдущем подразделе упоминалось о том, что существует два типа порога исключения. Затем наше внимание было уделено порогу, который устанавливается искусственно, на основании закона (*юридический* порог). Но это лишь первый порог исключения. Второй состоит в так называемом *естественном* (или скрытом, или реальном, или неофициальном) пороге. Он присутствует в любой избирательной системе, независимо от того, имеет или не имеет система какой-либо юридический порог. Даже тогда, когда нет вообще никакого юридического порога, небольшие партии могут таким образом сталкиваться со значительным числом естественных порогов в доступе к парламенту. Такой естественный порог – это процент голосов, необходимых для получения одного места на уровне округа, и в основном он зависит от средних масштабов округа (среднего числа членов законодательного собрания, избранных от округа, которое колеблется от 1 в Соединенном Королевстве до 150 в Нидерландах). Другие факторы, влияющие на естественный порог (однако в меньшей степени, чем первый), состоят в формуле распределения мест (д'Хондт, Сен-Лаге, ЛП-Друп, Хар), в числе участвующих в выборах политических партий и размере выбираемого органа. В общем, система с малыми масштабами округа требует относительно высокого процента голосов по округу для избрания члена законодательного собрания. И наоборот, чем

больше мест заполняется в округах, тем ниже естественный порог²⁶.

16. Притом что естественный порог, очевидно, отличается от юридического или формального порога, тем не менее очевидно, что лишение небольших/новых партий точного или вообще какого-либо представительства "может быть осуществлено таким же образом, благодаря небольшим масштабам округа, как и установлением официального порога"²⁷. Что касается измерения естественного порога округа страны (среднего количества), то не существует такой формулы, которая была бы применима при всех обстоятельствах. Тем не менее, имеется консенсус в отношении того, что следующие формулы $[t=75\%/(m+1)]$ или $m = (75\%/t) - 1$, где "t" является порогом, а "m" магнитудой (количеством мест на округ), дают достаточно точную оценку естественного порога. В качестве примера: когда места распределяются через округа с 14 местами, то естественный порог составляет $75\%/(14+1)$, а именно 5%. Это означает, что для партии при таких условиях также трудно попасть в парламент, как если бы официальный порог в округе устанавливался бы на уровне в 5%²⁸. Кроме того, если имеется юридический порог в 5% или ниже, установленный на уровне округа, то такой юридический порог был бы необоснованным: партия, получившая менее 5%, не могла бы получить место, независимо от того, существует ли подобный юридический порог или нет. Ниже приводятся некоторые примеры естественных порогов (среднее количество), как они были вычислены по отношению к некоторым странам (источник: P.Norris, примечание 3, стр. 110-11):

Естественный порог в мажоритарной/плюралистической системах

Страна	Естественный порог
Беларусь	50%
Соединенное Королевство	35%
Франция	50%

Естественный порог в комбинированных системах

Страна	Естественный порог
Венгрия	11,3%

²⁶ По этому вопросу см.: P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Montchrestien, Paris 2006) 84-85.

²⁷ M. Gallagher and P. Mitchell (eds), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 607.

²⁸ См. выше.

Естественный порог в пропорциональных системах

Страна	Естественный порог
Бельгия	9,2%
Ирландия	15%
Исландия	10,8%
Испания	9,7%
Люксембург	4,8%
Португалия	6,7%
Финляндия	5%
Швейцария	9%

17. Здесь нужно сделать важную оговорку. Притом что естественный порог может быть важным общим показателем порога на уровне округа, он не может, разумеется, сравниваться с общенациональным естественным порогом или с юридическим общенациональным порогом. Например, притом что средний естественный порог (уровень округа) в Испании составляет 9,7% (см. выше), партия может реально попасть в испанский Кортес, выиграв лишь одно место в любом округе. В округе Мадрида (с 34 местами, таким образом, при естественном пороге лишь в 2,1% на выборах в 2000 году) партия таким образом, в отсутствие юридического порога в округе на уровне 3% в Испании, нуждалась лишь в 2,1% голосов на национальных выборах. При применении дополнительного юридического порога на уровне округа в размере 3%, это по-прежнему означало лишь 0,38% голосов на национальном уровне²⁹.

18. Аналогичным образом, с учетом 165 избранных членов законодательного собрания средний уровень округа в Ирландии составляет 4,0 (выборы 2002 года). Таким образом, естественный порог на уровне округа составляет 15% ($75\%/5$). И в этом случае совершенно очевидно, что такой ситуации не может быть в отношении общенационального естественного порога; это означало бы, что партия с поддержкой в 14,9% не попадала бы в парламент. В действительности, притом что в отдельном округе с тремя местами партия получала бы место лишь при примерно 18,7% голосов ($75\%/(m+1)$), это составляет лишь примерно 0,3% голосов на национальном уровне³⁰.

19. Действительно, естественный порог в округе не может автоматически проектироваться на национальный уровень и напрямую сравниваться со, скажем, юридическим порогом в масштабах всей страны. Некоторые пытались разработать формулу и вычислить естественные национальные пороги (см. таблицы в конце данного подраздела)³¹. Однако такие вычисления не могут быть в полной мере точными; любой подобный подсчет будет оставаться приблизительным, поскольку, помимо прочего, та настоящая сила, с которой пороги ограничивают доступ, зависит во многом от

²⁹ См. выше, 609.

³⁰ См. выше.

³¹ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (OUP, Oxford 1994); R. Taagepera and M. Soberg, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (Yale University Press, New Haven 1989); R. Taagepera, "Effective Magnitude and Effective Threshold" 17 *Electoral Studies* (1998), 393-404; R. Taagepera, "Nationwide Threshold of Representation" 21 *Electoral Studies* (2002) 383-401. R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (OUP, Oxford 2007).

конкретного распределения партийной поддержки, количества округов и количества парламентариев, избираемых от каждого округа³². Эти характеристики могут значительно варьироваться и какое-то среднее отражение на национальном уровне (или в некоторой степени даже в среднем на уровне округа) не в полной мере может отражать степень исключения, которая уже действует в определенных конкретных округах. Более того, даже если это достаточно приблизительно, национальный естественный порог является той концепцией, которая не имеет всех особенностей естественного порога, притом что она имеет некоторые собственные особенности³³. Кроме того, "в то время как естественные пороги имеют тенденцию расширять пробел в пропорциональности между долей голосов и мест, создавая благоприятные условия, прежде всего, самой большой партии, юридические пороги порождают более пропорциональное распределение мест среди тех партий, которые преодолели этот порог"³⁴. Таким образом, оба этих порога, когда они применяются к национальному уровню, не могут напрямую сравниваться, как если бы это было чем-то одинаковым.

20. Следующие три переменные величины могут использоваться для исчисления приблизительного национального естественного порога: М (средняя магнитуда округа), Р (общий размер выборного органа) и И (количество избирательных округов). Таким образом, формула будет следующей: $\Pi = 75\% / ((M + 1) * \sqrt{I})$ или, что одно и то же, $\Pi = 75\% / (((P/I) + 1) * \sqrt{I})$, или $75\% / (((P + I)/I) * \sqrt{I})$ ³⁵. Для того чтобы проиллюстрировать это нашими примерами Испании и Ирландии: в Испании, где Р=350, а И=52, общенациональный естественный порог (Π) равен 1,35%, в то время как в Ирландии, где Р=165, а И=42, Π составляет 1,85%³⁶. Ниже приводятся некоторые дополнительные вычисления национального естественного порога (источник: Gallagher and Mitchell, сноска 27, Taagepera, сноска 31):

Национальный естественный порог в мажоритарных/плюралистических системах

Страна	Естественный порог
Соединенное Королевство	1,48%
Франция	1,56%

³² См. выше; см. также P. Norris (сноска 3), 120; а также M. Gallagher and P. Mitchell (сноска 27), 607.

³³ M. Gallagher and P. Mitchell (сноска 27), 610-11; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (сноска 31), 252. Таким образом, когда речь идет о характере "порога представительства" (минимального процента голосов, которые позволяют партии получить место при наиболее благоприятных обстоятельствах), представляется, что оба порога (юридический и естественный) достаточно схожи. Однако когда речь идет о характеристиках диспропорциональности и фрагментации, то они "явно непохожи". Например, "в стране, которая применяет формулу PF в избирательных округах, в которых в среднем 14 депутатов, таких как Финляндия, мы можем быть уверены в том, что мы увидим там низкий уровень диспропорциональности и многопартийную систему". В то же время, "в той стране, в которой используется только SMDs, таких как Соединенное Королевство, мы ожидаем высокого уровня диспропорциональности и низкую фрагментацию, даже если существует несколько сотен избирательных округов". Таким образом, "притом что она используется как оценка национального порога представительства, формула [национального естественного порога] недооценивает важности средних масштабов округа и переоценивает важность количества округов, когда речь заходит о диспропорциональности и реальном количестве партий... Тем не менее, количество избирательных округов варьируется, что и приводит к определенным различиям". M Gallagher and P Mitchell, см. выше.

³⁴ D. Nohlen (сноска 21), 311.

³⁵ M Gallagher and P Mitchell (сноска 27), 610; R Taagepera (сноска 31).

³⁶ См. выше.

Национальный естественный порог в комбинированных системах

Страна	Естественный порог
Венгрия	1,77%
Германия	0,13%
Россия (когда применялась комбинированная система)	1,67%

Национальный естественный порог в пропорциональных системах

Страна	Естественный порог
Австрия	0,41%
Бельгия	1,93%
Дания	0,43%
Ирландия	2,34%
Испания	1,35%
Италия	1,48%
Нидерланды	0,5%
Финляндия	1,32%

6. Другие механизмы, имеющие такие же последствия, как порог

21. Кроме того, имеются и другие механизмы, которые могут иметь такие же последствия, как и вышеописанные пороги исключения и другие пороги. Так, ограничение на прохождение в парламент небольших партий может быть достигнуто благодаря тенденциозной манипуляции избирательными правилами. Примеры этого – неправильное распределение (создание избирательных округов, содержащих разное количество избирателей) и предвыборные махинации (намеренное создание избирательных границ для обеспечения преимущества определенной партии)³⁷.

22. Кроме того, такие факторы, как особое управление структурами голосования, частота выборов, уровень гражданственности, а также создание системы обязательного голосования, может также привести к таким же последствиям, как ограничение/укрепление возможности для доступа. Например, считается, что в рамках обязательной системы голосования (на уровне национальных парламентских выборов, как это имеет место, например, в Бельгии, Греции, Люксембурге и Италии, притом что в Австрии и Швейцарии это используется в некоторых Землях/кантонах) избиратели, которые в ином случае не были бы намерены голосовать, могут, исходя из своего разочарования в основных партиях, "прибегать к протестному голосованию". В этом случае голоса обычно получает радикальная (как правило, небольшая) партия³⁸.

³⁷ P. Norris, *Electoral Engineering* (сноска 2), 82.

³⁸ P. Norris (примечание3), 122. Норрис отмечает, что "радикальные правые силы достигают немного лучших результатов в 8 странах, в которых используется обязательное голосование", и что "такие

Выводы

23. Для того чтобы попытаться вынести нормативное оценочное суждение и разработать какие-либо общие европейские стандарты в отношении включения/исключения прохождения партий в парламент, необходимо прежде всего уточнить, какие существуют в действительности включающие/исключающие различные избирательные системы в Европе. Однако степень включения/исключения зависит от ряда факторов или механизмов, которые являются либо явными, либо косвенными составляющими таких избирательных систем. Поскольку такие же результаты исключения партий из парламента могут быть достигнуты любыми из этих составляющих, то было бы недостаточно, при измерении степени включения/исключения, сосредотачиваться лишь на юридическом пороге. Любой контекстуальный и обоснованный сравнительный анализ этого вопроса должен учитывать также и механизмы, рассмотренные выше – пороги в более широком смысле. В то же время это создает значительные трудности. Притом что все эти механизмы влияют на включение/исключение с использованием системы выборов, не все они могут сравниваться напрямую. Анализ естественного порога показал, например, что этот механизм не совсем такой, как национальный юридический порог. Тем не менее, он имеет важнейшее значение для оценки открытости и не может, не ставя под угрозу обоснованные выводы, быть исключенным из такого анализа. Необходимо вычислять такой естественный порог для каждого государства-члена, как на уровне избирательного округа, так и на национальном уровне, и затем сравнение вопроса открытости могло бы проводиться на основе уже такой параллельной оценки и по различным направлениям, пока, в идеале, эти оценки, в конце концов, не будут включать оценку общей степени открытости. Чрезвычайно важно, чтобы никаких из этих дальнейших шагов не осуществлялось без подробного и углубленного политического и научного анализа этих вопросов.

результаты красноречивы", но делает вывод о том, что в связи с ограниченным количеством изученных примеров, необходимо провести дополнительные исследования, для того чтобы в полной мере доказать связь между обязательным голосованием и успехами в прохождении небольших партий, представляющих крайние позиции.