

## ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ИОРДАНИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Леонид Эрак\*

*Иордания представляет собой достаточно редкий на сегодняшний день правовой феномен – это дуалистическая монархия с демократическими избирательными процедурами. В результате событий «арабской весны» в иорданский Закон о выборах были внесены поправки, что должно было послужить общерегиональным процессам демократизации и стать одной из мер примирения оппозиционных групп иорданского общества.*

*Как известно, в иорданском обществе существуют две мощные оппозиционные силы – палестинцы и исламисты, представленные Фронтом исламского действия (ФИД). Иорданская правящая элита пошла на ряд уступок оппозиции в лице ФИД и палестинской части иорданского общества, включая частичное введение голосования на пропорциональной основе, традиционно являвшееся камнем преткновения в спорах между властью и оппозицией. При этом сама оппозиция посчитала внесенные в избирательное законодательство реформы поверхностными и «косметическими».*

*В статье предлагается анализ проведения парламентских выборов в Иордании в январе 2013 г., на основе которого можно сделать вывод о том, насколько существенно внесенные в избирательное законодательство поправки повлияли на реальный избирательный процесс, а также каковы современные процедуры избрания депутатов в парламент в дуалистической монархии.*

По сравнению с рядом других арабских государств, Иордания оказалась затронута событиями «арабской весны» не столь сильно. Однако региональные процессы демократизации оказали влияние и на иорданское общество, что выразилось в ряде политических и конституционных преобразований, в частности, в сфере избирательного права: в 2012 г. был принят новый Закон о выборах, а в январе 2013 г. состоялись первые парламентские выборы в соответствии с измененным избирательным законодательством.

В контексте политической жизни Иордании одним из наиболее болезненных вопросов является палестинский, т.к. палестинцы, по некоторым данным, составляют около 2/3 населения страны [11]. У власти же стоит бединское меньшинство, которое стремится сохранить за собой лидирующее положение, используя особенности иорданской избира-

тельной системы, которые активно критикуются оппозицией в лице умеренной исламистской партии – Фронт исламского действия (ФИД).

Что касается государственного устройства, то современная монархия в Иордании, по мнению многих ученых, имеет дуалистический характер, (1) несмотря на то, что исходя из положений конституции страны, Иордания имеет многие черты парламентской монархии. Тем не менее, король, являясь главой государства, наделен широкими полномочиями как в законодательной, так и в исполнительной сфере, и обладает значительной степенью власти. Система представительных органов Иорданского Хашимитского королевства также имеет черты именно дуалистической монархии.

Основным документом, на котором базируется избирательная система Иорданского

\* Эрак Леонид Павлович, соискатель кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России

Хашимитского королевства, является Конституция страны с учетом поправок 2011 г., внесенных по итогам тех изменений, которые привнесла в политическую жизнь страны «арабская весна».

Особенностью Конституции Иордании является то, что, даже несмотря на демократические преобразования, вызванные последними событиями на Ближнем Востоке и в регионе Северной Африки, в новом Основном законе страны право на свободный демократический выбор не было закреплено за гражданами Иордании.

Единственным всенародно избираемым органом в системе государственной власти в Иордании является Палата депутатов. Согласно 34 статье Конституции Иордании, «указы о проведении выборов в палату депутатов издает король».

Срок полномочий депутатов составляет 4 года, при этом выборы должны быть проведены в течение 4 месяцев, предшествующих истечению срока полномочий предыдущей палаты [1].

Характерным для иорданской монархической формы правления является возможность главы государства манипулировать сроками проведения выборов. При возникновении в государстве чрезвычайной ситуации монарх, по рекомендации Совета Министров, может отложить проведение новых выборов. Кроме того, в Иордании практикуется возвращение на работу членов ранее распущенного парламента, который, в случае если новые выборы не были проведены, считается законным и приравнивается к парламенту предыдущего созыва [1].

Помимо Конституции, избирательный процесс в Иорданском Хашимитском королевстве на современном этапе регулируется на основе Закона о выборах, принятого в 2012 г.

Вместо мажоритарной избирательной системы, функционировавшей в стране с 1993 г., была введена смешанная избирательная система, что является определенной уступкой оппозиции в лице ФИД, требовавшей пропорциональной системы выборов. Был произведен отказ от существовавшей с 1989 г. формулы «один человек – один голос», и теперь голосование осуществляется по принципу «один человек – два голоса». Первый голос иорданский избиратель отдает за конкретного кандидата, как и было принято ранее, а второй голос он отдает за партию, как это предусмотрено в пропорциональной избирательной системе. Интересно, что уровни соревнования у кандидатов и партий

различные: кандидаты, как и прежде, соревнуются между собой в рамках конкретного избирательного округа, в то время как партии борются за места в парламенте на общенациональном уровне в масштабах всего государства [4]. Однако в новом законе оговаривается, что подобная схема вводится для выборов лишь 18% от общего числа депутатов, в то время как остальные 82% будут избираться согласно положениям старого Закона о выборах, т.е. по мажоритарной системе и при соревновании в рамках отдельного избирательного округа. Подобный расклад не устраивает исламскую оппозицию, которая заявляет, что избрание по пропорциональной системе лишь 18% парламента делает реформу несущественной и «косметической».

Если по Закону о выборах 1986 г. в Палате представителей было 120 депутатов, то первоначальный проект нового закона 2012 г. предусматривал увеличение количества депутатов до 140 человек. 17 из 20 добавленных мест заполнялись на основе смешанной избирательной системы, описанной выше, а еще 3 места закреплялись за женщинами [7].

Для того чтобы получить представление об организации и порядке проведения выборов в Иордании, целесообразно рассмотреть иорданский избирательный процесс на примере последних всеобщих парламентских выборов в Иордании 23 января 2013 г.

Согласно опросам, проводившимся среди иорданцев в сентябре 2012 г. Международным республиканским институтом, процент тех, кто считал, что страна движется в неверном направлении, превышал процент иорданцев, одобрявших политику короля [6]. Эти тревожные тенденции на фоне событий «арабской весны» в регионе подтолкнули короля Абдаллу II к проведению ряда реформ, в частности, реформы избирательной системы, о чем говорилось выше.

Для организации выборов 2013 г. был создан специальный орган – Независимая избирательная комиссия (НИК). Для участия в выборах 2013 г. было зарегистрировано 2,3 миллиона избирателей, на которых приходилось 4069 избирательных участков и 1484 избирательных центров [8]. На один избирательный участок приходилось приблизительно 558 избирателей.

Что касается формирования избирательных округов, традиционно являющегося для иорданских властей способом искажения волеизъявления населения в свою пользу, то выборы 2013 г. не стали исключением из этой практики. Деление на избирательные округа и определение количества мандатов на

округ определяется в Иордании Кабинетом министров по рекомендации Министерства внутренних дел [9]. При этом ни один из избирательных законов страны, включая закон 2012 г., не предоставляет никаких критериев, согласно которым должен осуществляться раздел территории государства на избирательные округа и определяться число депутатов, избираемое от того или иного округа [8]. Практика определения избирательных округов и количества мандатов на округ без каких-либо законодательно закрепленных критериев является способом беспрепятственного «джерримендеринга», целью которого является недопущение ко власти палестинцев и исламистов в лице ФИД.

На время выборов 2013 г. страна была разделена на 45 избирательных округов [10]. Голосование велось на двух уровнях. На уровне избирательного округа избиратель голосовал по принципу «один человек – один голос» за определенного кандидата. На этой основе заполнялось 108 мест будущего парламента страны, который в целом состоит из 150 депутатов. При этом на избирательные округа приходились и квоты, зарезервированные для чеченцев и черкесов (3 места), христиан (9 мест) и бедуинов (9 мест, по 3 в каждой из бедуинских провинций) [10].

На уровне единого национального избирательного округа избиралось 27 депутатов уже не на основе мажоритарной, а на основе пропорциональной избирательной системы, т.е. по закрытым партийным спискам. При этом 15 мест были зарезервированы для женщин из бедуинских провинций [9], что еще более сокращало шансы ФИД для попадания в парламент, если бы они участвовали в выборах.

Справедливость подобной системы вызывает серьезные сомнения. Если рассчитать количество голосов, необходимых для получения депутатского мандата, то в Аммане эта цифра достигает 98 936 голосов на один мандат, в то время как в провинции Тафиль всего 25 350 голосов. Еще более значительным является этот разрыв, если мы сравним провинции Ирбид и Маан. В Ирбиде депутатский мандат обеспечивался 11 624 голосами, в то время как в Маане кандидату достаточно было набрать всего 1 648, чтобы попасть в парламент [8].

Таким образом, можно заявить, что принцип равенства при осуществлении избирательного права в Иордании серьезно нарушается, поскольку голоса избирателей из сельских и бедуинских зон «вешают» больше, чем голоса городских жителей и жителей тех

районов, где преобладает палестинское население.

Что касается непосредственной подготовки к выборам и организации их проведения, то эти функции, как уже упоминалось, были возложены на НИК, создание которой стало одним из главных достижений избирательной реформы в Иордании.

НИК обладает юридической, финансовой и административной независимостью. Однако Совет министров имеет право определять некоторые из ее внутренних процедур, и в его компетенции входит также одобрение бюджета Комиссии [7]. Численность постоянных членов НИК ограничена, и большая часть ее служащих одновременно являются государственными чиновниками, занятыми в работе различных министерств, включая Министерство внутренних дел.

Регистрация избирателей, как и раньше, осуществлялась Департаментом гражданского статуса и паспортов Министерства внутренних дел Иордании, однако под наблюдением НИК.

В Иордании была введена практика избирательных карточек. Эта мера была введена законом для предотвращения практики множественного голосования одним человеком.

Еще одним нововведением выборов 2013 г. стал учет мнения избирателей по поводу того, где они хотели бы отдать свои голоса. Таким образом, избиратель еще в процессе регистрации заранее прикреплялся к выбранному им избирательному участку.

По итогам данных мероприятий для участия в выборах 2013 г. было зарегистрировано 2 282 182 избирателей, что составляет около 70% от всего избирательного корпуса страны. Из них 1 178 864 женщин [8].

В Иордании разрешено голосование по доверенности, что позволяет одному человеку собрать избирательные карточки со всех членов своей семьи, включая братьев и сестер, и отдать голос от их лица [8]. Таким образом, имеются определенные опасения, что глава семьи, в чьих руках оказываются карточки всех остальных ее членов, может проголосовать за кандидатов по своему усмотрению. Кроме того, подобная практика позволяет осуществлять «торговлю голосами», когда собранные карточки перепродаются в чужие руки. Причем, согласно оценкам международных наблюдателей, большая часть голосов на выборах 2013 г. (62%) была отдана именно посредством голосования по доверенности [9].

Пропорциональное голосование по спискам проводилось не только на партийной

основе, но и позволяло независимым депутатам объединяться во временные коалиции и регистрировать свои списки для участия в голосовании. Однако каждый такой список должен был включать не менее девяти кандидатов [8]. Среди достоинств подобной системы является гарантия пассивного избирательного права как можно большему числу лиц. Среди недостатков – коррупция, поскольку зачастую обеспеченные кандидаты платили еще восьми людям, чтобы те присоединились к списку, чтобы обеспечить победу того, чье имя стоит в списке первым.

Правительство Иордании поощряло проведение активной избирательной кампании со стороны кандидатов на выборах 2013 г., однако официальные избирательные органы оказались неспособны предотвратить ряд серьезных нарушений, например, продолжение агитации непосредственно в день выборов (2).

Еще одной немаловажной характеристикой избирательной системы в Иордании, является крайне слабый контроль властей за финансированием избирательной кампании. В законодательстве страны не прописаны какие-либо ограничения на те суммы, которые кандидаты могут тратить на свою избирательную кампанию, а сами их финансовые ресурсы отслеживаются слабо.

Кроме того, в Законе не предусмотрено четких критериев, согласно которым можно было определить действительность поданного избирательного бюллетеня. Что касается национальных списков, то недействительным считается бюллетень, в котором избиратель отдает голос более, чем за один из избирательных списков. В то же время при голосовании по избирательным округам за конкретных кандидатов бюллетень, в котором избиратель отдал голос за двух и более кандидатов считается действительным, при этом учитывается лишь один голос (за того кандидата, который находится выше по списку) [8].

Одним из наиболее значительных преобразований в иорданском избирательном процессе стало введение единообразных стандартизированных избирательных бюллетеней, отпечатанных заранее НИК. До выборов 2012 г. избиратели должны были сами записывать фамилии кандидатов, что представляло определенную трудность для неграмотных жителей Иордании, которым приходилось озвучивать имена кандидатов вслух. Помимо того, что подобная практика являлась прямым нарушением принципа секретности, она порождала и дополнительные возможности для фальсификации голосования.

Также в качестве меры обеспечения секретности, был введен запрет на пользование видеокамерами и мобильными телефонами на территории избирательных участков [5].

Немаловажным является рассмотрение и практики привлечения наблюдателей на выборы 2013 г. В целом наблюдатели делились на три основные категории:

1) международные наблюдатели (они были представлены такими организациями как Национальный демократический институт, Международный Республиканский институт, Европейский союз, Лига арабских государств, Организация исламская конференция – в составе всего около 400 человек);

2) наблюдатели от лица иорданских НГО, которые составляли около 7 800 человек;

3) наблюдатели от лица кандидатов, чье число насчитывало 23 606 человек [8].

Одним из несомненных преимуществ нового избирательного законодательства Иордании является детализированное рассмотрение вопросов, связанных с подачей жалоб на нарушения в ходе избирательного процесса. Подобные жалобы направляются в НИК, и если лица, подавшие их, остаются не удовлетворены решением Комиссии по данному вопросу, они могут обратиться в суд. В ходе выборов 2013 г. НИК получила 25 265 жалоб, касавшихся регистрации избирателей, из которых 7 473 были затем переданы на судебное рассмотрение (3).

Таким образом, в Иордании в силу исторических и политических причин сложилась совершенно особая ситуация, когда большую часть населения составляют иорданцы палестинского происхождения, которых представители правящей верхушки стремятся к власти не допустить. В связи с событиями «арабской весны» иорданское руководство во главе с королем Абдаллой II вынуждено было пойти на реформы, произведя их таким образом, чтобы визуально увеличить демократичность избирательного процесса (частичное введение пропорциональной системы, квоты для национальных меньшинств и женщин и т.д.), однако на деле никаких серьезных уступок оппозиции сделано не было. В ходе выборов в январе 2013 г. широко применялась практика «джерримендеринга». Кроме того, уступка, связанная с введением пропорциональной системы, которой на протяжении долгих лет добивалась оппозиция, касалась не всех мест в парламенте, а лишь 27 из 150 мест, т.е. 18% всего состава парламента.

Тем не менее, нельзя не отметить, что иорданское правительство пошло и на введение определенных действительно демократиче-

ских процедур – создание центрального независимого избирательного органа, институционализация механизма подачи жалоб на нарушения в ходе избирательного процесса, порядок доступа наблюдателей на выборы и др.

**Примечания:**

(1) См., например: Орлов Е., Сашко Н. Государственный строй Иордании. М., 1961; Сапронова М.А. Арабский Восток: власть и конституции. М., 2001. и т.д.

(2) Согласно статье 7 (4) исполнительной инструкции, иорданцы «не должны использовать государственную символику в ходе предвыборных митингов. Тем не менее, в ходе выборов 2013 г. изображения иорданского флага и членов королевской семьи, использовались кандидатами в ходе предвыборной кампании неоднократно.

(3) Большая часть всех жалоб, полученных комиссией, касалась покупки голосов.

---

**Литература:**

1. Конституция Иордании 1952 г. (с учетом поправок 2011 г.) // <http://worldconstitutions.ru>.
2. Орлов Е., Сашко Н. Государственный строй Иордании. М., 1961.
3. Сапронова М.А. Арабский Восток: власть и конституции. М., 2001.
4. Яковлева Т. Об изменениях в избирательном законодательстве Иордании. – Институт Ближнего Востока // <http://www.iimes.ru/?cat=368>
5. Human Rights Watch. World Report - Jordan. 2013.
6. International Republican Institute (I), Jordan Index, Sept. 24, 2012.
7. Kao K. Jordan's Ongoing Election Law Battle. Carnegie Endowment, 2012 // <http://carnegieendowment.org>.
8. Releases Study Mission Report on Jordan's 2013 Parliamentary Elections. The Carter Center, 2013 // <http://www.cartercenter.org>.
9. Ryan C.R. The Implications of Jordan's New Electoral Law // Foreign Policy. 2012. 13 April // <http://mideast.foreignpolicy.com>.
10. Yaghi M. Jordan's Election Law: Reform or Perish? // The Washington Institute. 2012. 4 October // <http://www.washingtoninstitute.org>.
11. Zahran M. Jordan Is Palestinian // Middle East Quarterly. Winter 2012 // <http://www.meforum.org>.

## THE ELECTORAL SYSTEM IN MODERN JORDAN

The Jordanian political system is a rare and unique phenomenon in the modern world as Jordan is a dualistic monarchy with a democratic electoral process. As a result of the events of the «Arab Spring» the Jordanian Election Law was amended in order to serve regional processes of democratization and reconcile opposition groups of Jordanian society.

It is known that the opposition in the modern Jordanian society is represented by two major forces which are the Palestinians and the Islamists headed by the Islamic Action Front (IAF). The Jordanian ruling elite made a number of concessions to the opposition represented by IAF and the Palestinian segment of the Jordanian society, including partial implementation of the proportional voting system which traditionally has been

a stumbling block in the debate between the government and the opposition. However, the opposition believes that the reforms conducted in the electoral sphere are superficial and “cosmetic”.

The article provides an analysis of the Jordanian parliamentary elections held in January 2013 that makes it possible to draw out a number of conclusions about the extent of the influence the 2010 amendments to the Electoral Law had on the real electoral process and to define the modern electoral procedures in the context of a dualistic monarchy.

Leonid P. Arak,  
Postgraduate Researcher, Department of  
Constitutional Law, MGIMO-University under  
the MFA of Russia

**Ключевые слова:**

парламентские выборы, Иордания, дуалистическая монархия, избирательная система, избирательный процесс, «арабская весна», Фронт исламского действия, джерримендеринг.

**Keywords:**

parliamentary elections, Jordan, dualistic monarchy, electoral system, electoral process, the Arab Spring, Islamic Action Front, gerrymandering.

**References:**

1. Constitution of Jordan, 1952 (amended in 2011) // <http://worldconstitutions.ru>.
2. Orlov E., Sashko N. Gosudarstveniy stroi Iordanii. [Jordan political system]. Moscow, 1961
3. Sapronova M.A. Arabskiy Vostok: vlast I konstitutsii [The Arab East: the power and constitutions]. Moscow, 2001
4. Yakovleva T. Ob izmeneniyah v izbiratelnom zakonodatelstve Iordanii [On changes in the Jordanian electoral law] // <http://www.iimes.ru/?cat=368>
5. Human Rights Watch. World Report – Jordan. 2013 // <http://www.hrw.org>.
6. International Republican Institute (I), Jordan Index, Sept. 24, 2012.
7. Kao K. Jordan's Ongoing Election Law Battle. Carnegie Endowment, 2012 // <http://carnegieendowment.org>.
8. Releases Study Mission Report on Jordan's 2013 Parliamentary Elections. The Carter Center, 2013 // <http://www.cartercenter.org>.
9. Ryan C.R. The Implications of Jordan's New Electoral Law // Foreign Policy. – 2012. – 13 April // <http://mideast.foreignpolicy.com>.
10. Yaghi M. Jordan's Election Law: Reform or Perish? // The Washington Institute. – 2012. – 4 October // <http://www.washingtoninstitute.org>.
11. Zahran M. Jordan Is Palestinian // Middle East Quarterly - Winter 2012 // <http://www.meforum.org>.