

■ ■ ■ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ ВЫБОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ: ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Автор: ЛЮБАРЕВ А. Е.

ЛЮБАРЕВ Аркадий Ефимович – кандидат юридических наук, эксперт Комитета гражданских инициатив.

Адрес: Москва, 129090, 1-й Троицкий пер., д. 12, корп. 5.

E-mail: lyubarev@yandex.ru

Аннотация: В статье обсуждаются недостатки избирательных систем, опробованных на общероссийских парламентских выборах – мажоритарной, пропорциональной (в едином округе с закрытыми списками) и параллельной (смешанной несвязанной). В частности, отмечается явление «сфабрикованного большинства», которое широко проявилось на региональных выборах 2010–2013 гг. Предлагается обсудить и другие модели, в частности, пропорциональную систему в нескольких многомандатных округах с открытыми списками и систему «компенсаторных представителей», хотя и у этих моделей есть заметные недостатки. В качестве наиболее пригодной для выборов в Государственную Думу рассматривается смешанная связанная система с двумя голосами у избирателя, аналогичная германской и новозеландской. При этом предлагается ее дальнейшее развитие, в частности, замена в мажоритарной части одномандатных округов на двух- и трехмандатные с одним голосом у избирателя.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, Государственная Дума, избирательные округа, политические партии, «сфабрикованное большинство».

Проблема избирательной системы для выборов в Государственную Думу обсуждается в российской литературе не так уж редко, но недостаточно глубоко. Чаще всего обсуждение идет между тремя наиболее известными нам системами – мажоритарной, пропорциональной и смешанной. Причем под пропорциональной системой обычно имеют в виду привычную нам, но отнюдь не самую распространенную в мире модель – единый общенациональный округ и закрытые списки. А под смешанной понимают систему, которую точнее надо называть параллельной либо смешанной несвязанной.

Напомню, что мажоритарная система абсолютного большинства использовалась на выборах народных депутатов РСФСР 1990 г. Параллельная (смешанная несвязанная) система, когда половина депутатов избирается по пропорциональной системе в едином округе с закрытыми списками, разделенными на региональные группы, другая половина – по мажоритарной системе относительного большинства в одноман-

датных округах, использовалась на выборах в Государственную Думу в 1993, 1995, 1999 и 2003 гг. и вновь будет использоваться в 2016 г. Полностью пропорциональная система в едином округе с закрытыми списками, разделенными на региональные группы, действовала на выборах в Государственную Думу в 2007 и 2011 гг. [1].

Все эти системы имеют достаточно серьезные недостатки. Мажоритарная система не обеспечивает адекватное представительство различных политических сил. Пропорциональная система в едином округе с закрытыми списками не позволяет гражданам претендовать на парламентские мандаты в личном качестве, тем самым препятствуя избранию ярких личностей. Граждане могут баллотироваться только от партий – и это в условиях, когда авторитет партий и вообще партийной системы довольно низок. Кроме того, эта система также плохо обеспечивает территориальное представительство, способствует бюрократизацию партий и внутрипартийной коррупции [1, 2]. В целом создается порочный круг: в условиях, когда шансы кандидата на избрание зависят от того, на какое место партия его поставит в списке, важное значение имеет внутрипартийная демократия. Но при этом сама система способствует антидемократическим тенденциям в партиях.

Когда вводили параллельную систему, полагали, что она позволит соединить достоинства мажоритарной и пропорциональной систем. Но оказалось, что она соединяет не только достоинства, но и недостатки, и теперь, пожалуй, недостатки проявляются даже в большей степени. Ведь в чем главное достоинство пропорциональной системы? Оно отражено в ее названии – это то, что мандаты распределяются пропорционально голосам за партии, то есть в идеале мы получаем парламент, где соотношение политических сил соответствует их соотношению в обществе.

А что мы получаем при параллельной системе? Есть такое понятие – «сфабрикованное большинство» [3, 4]. Так называется ситуация, когда партия получает менее половины голосов, но при этом ей достается более половины мандатов. По сути это означает, что состав парламента не отражает волю избирателей. Партия, получившая более половины мандатов, может принимать решения единолично, без согласия других партий, хотя она не имеет поддержки большинства избирателей.

Это явление достаточно часто проявляется при мажоритарной системе. Правда, и при пропорциональной оно иногда имеет место – при завышенном заградительном барьере и не очень качественных методах распределения мандатов либо при разделении территории страны на округа с небольшим числом мандатов. Но все же при пропорциональной системе, особенно когда барьер невысок и мандаты распределяются адекватным способом, такое происходит не очень часто.

А вот оказывается, что при параллельной системе «сфабрикованное большинство» получается достаточно часто. Это очень хорошо видно

на примере региональных и муниципальных выборов, которые проходили в России в последние годы. Например, в период с 2010 по 2013 гг. на региональных выборах из 75 кампаний «сфабрикованное большинство» получилось в 38, то есть более чем в половине. Примерно то же было в эти годы и на муниципальных выборах в региональных центрах: из 41 кампании «сфабрикованное большинство» получилось в 20 [5, 6].

Однако помимо трех отмеченных выше избирательных систем, существует множество других моделей, среди которых есть немало достойных обсуждения [7]. Я обозначу только три наиболее, с моей точки зрения, интересные.

Вариант первый. Проводить выборы по пропорциональной системе, но не в едином округе, а в нескольких многомандатных округах. Скажем, примерно в 20 округах, в которых избираются по 20–25 депутатов. При этом желательно использовать открытые списки, когда избиратель не только голосует за список, но и выбирает в нем одного или нескольких кандидатов. Такие модели широко распространены в мире [8]. В России также есть приверженцы данного варианта [9, 10].

Тем не менее, с моей точки зрения, для России она не очень подходит. В связи с тем, что Российская Федерация состоит из большого числа регионов с не очень большой долей населения по отношению к общероссийскому, в такие округа придется объединять несколько регионов. А в этом случае многие достоинства данной модели теряются [11].

Вторая модель – когда у избирателя один голос, он отдает его конкретному кандидату, но этот же голос засчитывается и партии, которая выдвинула кандидата. Мандаты распределяются пропорционально между партиями, а уже внутри партий – между кандидатами в зависимости от полученных ими голосов. При этом часть мандатов получают кандидаты, победившие в округах (в том числе и имеющие независимый статус) [12]. Так избирался бундестаг в 1949 г. [13], сейчас подобная система действует в земле Баден-Вюртемберг [14] и в Эстонии [15]. Такая система была названа системой «компенсаторных представителей» [16].

С моей точки зрения, главный ее минус состоит в том, что голосование за кандидата далеко не всегда означает поддержку его партии. Исследуя феномен «расщепления голосов», мы показали, что российские избиратели гораздо чаще, чем германские, склонны голосовать за кандидатов не той партии, которую они поддерживают в партийном бюллетене, либо за самовыдвиженцев [17].

Наиболее подходящей для выборов в Государственную Думу мне представляется другая модель, тоже германского происхождения, но ее аналог – это выборы в бундестаг, проводящиеся, начиная с 1953 г. Похожая система используется и в Новой Зеландии. Она называется смешанной связанной или персонализированной пропорциональной избирательной системой. Суть ее в том, что у избирателя тоже два голоса, как и в случае

параллельной системы, однако мандаты распределяются так, что партии должны получить пропорционально голосам избирателей не половину мандатов, как при параллельной системе, а все мандаты (если быть более точным, то за минусом тех мандатов, которые получили самовыдвиженцы и кандидаты от партий, не преодолевших заградительный барьер). Это достигается определенным порядком распределения мандатов [18]. Именно такую систему, но адаптированную к российским реалиям, мы предложили в проекте Избирательного кодекса РФ [11].

Главный минус такой системы: у некоторых партий, особенно у лидера, появляются стимулы «прятать» своих кандидатов под маской самовыдвиженцев. Это дает такой партии возможность получить сверхпредставительство. Однако у подобных манипуляций все же есть серьезные ограничивающие факторы. Первый фактор: кандидаты, выдвинутые в округах в качестве независимых, не смогут работать на результат партии в едином округе, что неизбежно приведет к его снижению. Второй фактор: кандидаты, избранные в качестве самовыдвиженцев, не будут никак обязаны партии своим избранием, и это сильно подорвет партийную дисциплину.

Позже в результате обсуждений и более тщательного анализа германской системы у нас возникла идея, как эту опасность снизить еще в большей степени. В результате предлагаемая нами модель претерпела существенную модификацию.

Идея состоит в том, чтобы заменить, где возможно, одномандатные округа на двух- и трехмандатные, но с одним голосом у избирателя (это так называемая система единственного непередаваемого голоса). К сожалению, полностью избавиться от одномандатных округов не получится. При неизменности принципа, согласно которому каждый субъект РФ должен получить как минимум один округ, придется все же сохранить 30 одномандатных округов для самых малонаселенных регионов.

При использовании в мажоритарной части системы единственного непередаваемого голоса значительно снижается вероятность того, что какая-либо партия получит в округах сверхпредставительство. Как бы ни «маскировались» кандидаты от партии, поддержка которой не превышает 50%, но при наличии у избирателя одного голоса им будет трудно получить оба мандата в двухмандатном округе и все три (а чаще всего и два) мандата в трехмандатном округе.

Одновременно решается и еще несколько проблем. Например, в большом числе регионов не будет проблемы нарезки округов. Но главный смысл замены одномандатных округов на двух- и трехмандатные более глубокий.

В параллельной избирательной системе мажоритарная часть имеет самостоятельное значение. Результаты выборов в этой части непосредственно влияют на партийный расклад избираемого органа. В смешанной связанной избирательной системе роль мажоритарной части иная.

Она не должна влиять на партийный расклад избираемого парламента (который должен полностью определяться голосованием за партии). И смысл ее в персонализации выборов – в том, чтобы значительную часть мандатов получали кандидаты, пользующиеся поддержкой избирателей.

Однако, как показывает анализ, плюральная система в одномандатных округах, основанная на мажоритарном принципе «победитель получает все», плохо справляется с этой функцией. Так, в Германии результаты в одномандатных округах определяются в основном авторитетом партии и в минимальной степени – личностью кандидата [19, 20]. В этих условиях шансы на победу в округах имеют только партии, которые могут рассчитывать на поддержку не менее 30–35% избирателей в округе. Например, на выборах в бундестаг Свободная демократическая партия за период с 1961 г. лишь однажды (в 1990 г.) выиграла в одномандатном округе – и только в одном. В одном одномандатном округе побеждали Зеленые в 2002–2013 гг. Довольно скромны и успехи в одномандатных округах Левых. Фактически в мажоритарной части идет борьба между двумя партиями – ХДС (или ХСС) и СДПГ, и на последних выборах блок ХДС/ХСС выиграл в 236 округах из 299.

Аналогичная ситуация и в России. На региональных выборах почти повсеместно в одномандатных округах доминирует «Единая Россия», зачастую выигрывая во всех округах; успехи кандидатов от КПРФ, «Справедливой России» и тем более ЛДПР единичны, а у других партий крайне редки.

Таким образом, одномандатные округа не обеспечивают избрание кандидатов, имеющих личный, а не партийный авторитет. С одной стороны, кандидаты от доминирующей партии выигрывают зачастую безотносительно к их личным качествам, и у избирателя нет возможности выбирать между разными кандидатами от этой партии. По сути, избрание кандидата зависит от того, на какой округ его поставила партия. С другой стороны, большинство партий не может получить мандаты в одномандатных округах, и потому состав их депутатов от избирателя практически не зависит.

Выход видится в отказе от мажоритарного принципа «победитель получает все», который в данных обстоятельствах теряет всякий смысл. Сделать это можно несколькими способами.

Замена одномандатных округа на многомандатные (двух– или трехмандатные) с сохранением у избирателя одного голоса – один из таких способов. В этом случае у гораздо большего числа партий появляются шансы получить мандаты в округах, избирателю предоставляется возможность выбирать из нескольких представителей одной партии (если партия согласится выдвинуть более одного кандидата), снижается уровень «стратегического» голосования (когда избиратель голосует не за наиболее желанного кандидата, а за того, у кого есть шансы на избрание) [18].

Возможны и другие варианты, которые тоже стоит обсудить. Поскольку округа существуют не сами по себе, а встроены в смешанную связанную

систему и выигрыш в этих округах не должен влиять на партийный расклад парламента, можно отказаться еще от некоторых принципов мажоритарной системы. В частности, от принципа «из каждого округа заранее определенное число депутатов». В этом случае можно установить, что мандаты в округах получают кандидаты не в зависимости от занятого ими места, а в зависимости от полученной доли голосов (например, более 25%).

Если же еще отказаться и от принципа «у кандидатов от всех партий одинаковые условия прохождения», то можно, например, установить, что у каждой партии определенную часть мандатов (половину или больше) получают кандидаты в зависимости от их результатов в округах (в порядке убывания доли голосов), а другую часть – в зависимости от их места в списке. Или, как вариант, сделать доли получающих мандаты кандидатов из списка и из числа одномандатников, зависящей от числа голосов, поданных за список и за кандидатов. В этом случае у всех партий, прошедших в парламент, состав депутатов будет зависеть от избирателей.

Список литературы

1. *Кынев А.В., Любарев А.Е.* Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011.
2. *Черепанов В.А.* Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87-98.
3. Rae D.W. *The Political Consequences of Electoral Laws.* New Haven, 1971.
4. *Голосов Г.В.* Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // ПОЛИС. 2005. № 1. С. 108-119.
5. *Любарев А.Е.* Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрикованного большинства» // Юридические исследования. 2013. № 8. С. 65-118.
6. *Любарев А.Е.* Соответствуют ли российские выборы своему конституционно-му предназначению // Право и политика. 2013. № 13. С. 1903-1915.
7. *Голосов Г.В.* Сравнительная политология: Учебник. СПб, 2001.
8. Lijphart A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990.* Oxford, 1994.
9. *Чиркин В.Е.* О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80-87.
10. *Миронов Н.* Международные избирательные стандарты и российские выборы // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 66-77.
11. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М., 2011.
12. Golosov G.V. The case for mixed single vote electoral systems // *Journal of Social, Political, and Economic Studies.* 2013. V. 38. No. 3. P. 317-345.
13. Bawn K. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome // *Amer. J. Political Sci.* 1993. V. 37. No. 4. P. 968-972.
14. Trefs M. Voter confusion in German federal election: the Baden-Württemberg electoral system as a possible alternative // *German Politics.* 2003. V. 12. No. 3. P. 82-106.
15. *Худолей Д.М.* Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Научный вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 4 (22). С. 93-100.
16. *Таагелера Р., Шурарт М.С.* Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114-136.

17. Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. Расщепление голосов в смешанных избирательных системах: попытка комплексного исследования // Социодинамика. 2015. № 8. С. 125-286.

18. Любарев А.Е. Сравнение германской и российской избирательных систем // Юридические исследования. 2013. № 11. С. 1-29.

19. Jesse E. The West German electoral system: The case for reform, 1949-87 // West Eur. Politics. 1987. V. 10. No. 3. P. 434-448.

20. Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 142-144.

■ ■ ■ ELECTORAL SYSTEM FOR THE STATE DUMA ELECTION: OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT

Author: LYUBAREV A.E.

LYUBAREV Arkadii Efimovich, Candidate of legal Sciences, expert of the Committee of civil initiatives.

Address: Moscow, 129090, 1st Troitsky per., 12, korp. 5.

E-mail: lyubarev@yandex.ru

Abstract. The article discusses the shortcomings of electoral systems, tested on the Russian parliamentary election, namely, majoritarian, proportional (in the united district with closed lists), and parallel (mixed unrelated). In particular, there is the phenomenon of “manufactured majority”, which is widely evident in regional elections 2010-2013. It is proposed to discuss other models, in particular, the proportional system in several multi-member districts with open lists and a system of “compensatory representatives”, although these models have noticeable drawbacks. As the most suitable for elections to the State Duma it discusses the related mixed two-votes system, similar to the German and New Zealand. Under this proposal, its further development, in particular, substitute of single-member districts by two- and three-member ones with one vote in the majority part.

Keywords: election, electoral system, the State Duma, electoral districts, political parties, “manufactured majority”.

References

1. Kynev A.V., Lyubarev A.E. Partii i vybory v sovremennoi Rossii: Evolyutsiya i devolyutsiya. M., 2011 [Kynev A.V., Lyubarev A.E. (2011) Parties and election in modern Russia: Evolution and devolution. Moscow].

2. Cherepanov V.A. Proporsional'naya izbiratel'naya sistema: za i protiv // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. No. 6. S. 87-98 [Cherepanov V.A. (2013) Proportional electoral system: for and against // Zhurnal rossiiskogo prava. No. 6. P. 87-98].

3. Rae D.W. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971.

4. Golosov G.V. Sfabrikovannoe bol'shinstvo: konversiya golosov v mesta na dumskikh vyborakh 2003 g. // POLIS. 2005. No. 1. S. 108-119 [Golosov G.V. Manufactured majority: the conversion of votes into seats in the Duma elections 2003 // POLIS. 2005. No. 1. P. 108-119].

5. *Lyubarev A.E.* Proportsional'naya i smeshannaya izbiratel'nye sistemy na regional'nykh i munitsipal'nykh vyborah: problemy "sfabrikovannogo bol'shinstva" // *Yuridicheskie issledovaniya*. 2013. No. 8. S. 65-118 [Lyubarev A.E. (2013) Proportional and mixed electoral systems in regional and municipal elections: problems of "manufactured majority" // *Yuridicheskie issledovaniya*. No. 8. P. 65-118].

6. *Lyubarev A.E.* Sootvetstvuyut li rossiiskie vybory svoemu konstitutsionnomu prednaznacheniyu // *Pravo i politika*. 2013. No. 13. S. 1903-1915 [Lyubarev A.E. (2013) Do the Russian elections meet their constitutional purpose // *Pravo i politika*. No. 13. P. 1903-1915].

7. *Golosov G.V.* Sravnitel'naya politologiya: Uchebnik. SPb, 2001 [Goloso G.V. Comparative politology: Textbook. SPb. 2001].

8. Lijphart A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, 1994.

9. *Chirkin V.E.* O proportsional'noi izbiratel'noi sisteme s preferentsial'nym votumom // *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2013. No. 6. S. 80-87 [Chirkin V.E. (2013) About the proportional electoral system with preferential vote // *Zhurnal rossiiskogo prava*. No. 6. P. 80-87].

10. *Mironov N.* Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty i rossiiskie vybory // *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 2005. No. 4. S. 66-77. [Mironov N. (2005) International electoral standards and the Russian elections // *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. No. 4. P. 66-77].

11. *Izбирatel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii – osnova modernizatsii politicheskoi sistemy Rossii / Pod red. A.E. Lyubareva. M., 2011.* [Electoral code of Russian Federation is base of modernization of the Russian political system / Ed. A.E. Lyubarev. Moscow, 2011].

12. *Golosov G.V.* The case for mixed single vote electoral systems // *Journal of Social, Political, and Economic Studies*. 2013. V. 38. No. 3. P. 317-345.

13. Bawn K. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome // *Amer. J. Political Sci.* 1993. V. 37. No. 4. P. 968-972.

14. Trefs M. Voter confusion in German federal election: the Baden-Württemberg electoral system as a possible alternative // *German Politics*. 2003. V. 12. No. 3. P. 82-106.

15. *Khudolei D.M.* Analiz svyazannykh i paralel'nykh izbiratel'nykh sistem // *Nauchnyi vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*. 2013. Vyp. 4 (22). S. 93-100 [Khudolei D.M. Analyze related and parallel electoral systems // *Scientific bulletin of Perm University. Legal sciences*. 2013. Issue 4 (22). P. 93-100].

16. *Taagepera R., Shugart M.S.* Opisanie izbiratel'nykh sistem // *POLIS*. 1997. No. 3. S. 114-136 [Taagepera R., Shugart M.S. Description of electoral systems // *POLIS*. 1997. No. 3. P. 114-136].

17. *Lyubarev A.E., Shalaev N.E.* Rasshcheplenie golosov v smeshannykh izbiratel'nykh sistemakh: popytka kompleksnogo issledovaniya // *Sotsiodinamika*. 2015. No. 8. S. 125-286 [Lyubarev A.E., Shalaev N.E. (2015) The splitting of votes in mixed electoral systems: an attempt of a comprehensive study // *Sotsiodinamika*. No. 8. P. 125-286].

18. *Lyubarev A.E.* Sravnenie germanskoi i rossiiskoi izbiratel'nykh sistem // *Yuridicheskie issledovaniya*. 2013. No. 11. S. 1-29 [Lyubarev A.E. (2013) A comparison of the German and the Russian electoral systems // *Yuridicheskie issledovaniya*. 2013. No. 11. P. 1-29].

19. Jesse E. The West German electoral system: The case for reform, 1949-87 // *West Eur. Politics*. 1987. V. 10. No. 3. P. 434-448.

20. Maier G. Demokratische vybory i izbiratel'naya sistema // *Gosudarstvennoe pravo Germanii*. T. 1. M., 1994. S. 142-144 [Meyer H. Democratic elections and the electoral system // *State Law of Germany*. V. 1. M., 1994. P. 142-144].