

Глава 6

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ИНЖЕНЕРИИ

6.1. Причины многообразия избирательных систем

После ознакомления с множеством избирательных систем неизбежно возникают два вопроса: 1) почему избирательных систем так много? и 2) нельзя ли найти одну оптимальную избирательную систему? Попробуем по очереди ответить на эти вопросы.

Как мы показали в подразделе 1.1.2, избирательные системы различаются четырьмя основными параметрами:

1) голосует избиратель за конкретного кандидата (конкретных кандидатов) или за партию, либо он одновременно голосует за кандидата и партию;

2) способ голосования (категорический, одобрительный, кумулятивный, преференциальный);

3) величина округа (одномандатный или многомандатный);

4) метод перевода голосов в мандаты.

В одной из наших прежних работ мы писали: «В некотором роде из этих элементов формируется большое разнообразие избирательных систем, как из ограниченного числа химических элементов образуется гигантское разнообразие веществ»¹. И хотя

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 91.

автор данной книги по своей первой специальности химик (а может быть, именно поэтому), ему сейчас данное сравнение не кажется удачным.

Более наглядным представляется сравнение со строительством дома. Дом также состоит из нескольких основных элементов: фундамента, стен, перекрытий, крыши. Каждый элемент может быть реализован несколькими принципиально разными способами: фундамент может быть ленточным или столбчатым, стены — бревенчатыми, кирпичными или каркасно-засыпными, крыша — плоской, острой или ломаной. При этом элементы относительно автономны, то есть разные типы стен сочетаются с различной формой крыши и т.п. Хотя, безусловно, есть и взаимосвязь: например, тип фундамента зависит в том числе и от тяжести дома.

С избирательными системами ситуация похожая. Есть значительная автономия отдельных элементов, но есть и их взаимосвязь. На эти обстоятельства мы обращали внимание при описании различных моделей.

Обсуждая вопрос о возможности нахождения оптимальной избирательной системы, необходимо понимать, что каждая система имеет свои достоинства и недостатки. При этом особенно важно учитывать, что достоинства и недостатки той или иной системы не носят абсолютного характера, а связаны с конкретными обстоятельствами, в которых данная система применяется. Более того, тесная взаимосвязь различных элементов системы приводит к тому, что их положительные и отрицательные свойства проявляются в большей или меньшей степени в зависимости от того, в какой комбинации они применяются.

Неоднократно отмечалось, что при выборе избирательной системы решающую роль играет соотношение приоритетов: если во главу угла ставится форми-

рование стабильного эффективного правительства, предпочтение отдается мажоритарной системе; если же делается акцент на адекватном представительстве в парламенте интересов различных групп населения — пропорциональной¹. Во многом это зависит от характера взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. В том случае, когда правительство формируется парламентом, важное значение имеет формирование в парламенте устойчивого большинства. Например, в основе известной статьи К. Поппера, в которой критикуется пропорциональная система², лежит тезис о том, что главный вопрос парламентских выборов — это вопрос о смене правительства. Напротив, в президентских республиках, где правительство в меньшей степени зависит от парламентского большинства, более важным становится вопрос об адекватном представительстве в парламенте интересов различных групп населения.

При более общей постановке проблемы можно сказать, что одним из наиболее важных факторов, влияющих на выбор избирательной системы, являются функции, выполняемые представительным органом. И в этой связи необходимо учитывать различия, характерные для разных уровней публичной власти.

Задачи, которые выполняют депутаты, можно разделить на три группы. Первая — законотворческая,

¹ Холодковский К. Г. Будущая избирательная система России и опыт Запада // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 63; Лысенко В. И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 3. С. 76–88; Таагепера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 116; Михалева Г. М. Особенности избирательных систем // Журнал о выборах. 2003. № 1. С. 53–55.

² Поппер К. Пропорциональная система противоречит демократии // Журнал о выборах. 2004. № 4. С. 55–57.

принятие нормативных актов. Вторая — отстаивание интересов жителей определенной территории. Третья — защита интересов отдельных граждан. Очевидно, что доля этих функций сильно различается для депутатов разных уровней. На общенациональном уровне преобладают первая и вторая задачи, при этом первая более характерна для нижней палаты, а вторая — для верхней. На муниципальном уровне вторая и третья задачи преобладают над первой. Уровень региона занимает промежуточное положение. Для законотворческой функции наиболее важно именно адекватное политическое представительство, которое обеспечивается пропорциональной системой. А с точки зрения защиты интересов отдельных граждан важен выбор конкретной личности. Поэтому если исходить только из этих соображений, то можно было бы сделать вывод, что для нижней палаты парламента больше всего подходит пропорциональная система, для представительного органа региона — смешанная, а для муниципального представительного органа — мажоритарная.

Но есть, безусловно, и другие факторы, влияющие на выбор избирательной системы. В частности, территориальное представительство важно на общенациональном уровне¹, а также на уровне областей (провинций, земель) и районов. Для выборов городских представительных органов оно обычно не столь значимо. В областях и районах важность территориального представительства особенно велика, если они неоднородны этнически и/или экономически, в

¹ Иногда высказывается мнение, что при двухпалатном парламенте территориальное представительство — функция верхней палаты, и потому для нижней палаты оно не обязательно. Однако если палаты различаются по своим функциям, то территориальное представительство важно в обеих.

частности объединяют существенно различающиеся городские и сельские территории.

Следует отметить еще и такой фактор, как размер и населенность территории, на которой проводятся выборы (косвенно этот фактор связан с уровнем публичной власти, но мы знаем примеры, когда некоторые муниципальные образования превышают по численности населения иные регионы). Так, главным достоинством системы, основанной на одномандатных округах, считается близость кандидатов и избранных депутатов к избирателям. Однако это преимущество не стоит абсолютизировать, особенно когда речь идет об общенациональных выборах. Например, в Российской Федерации одномандатные округа по выборам депутатов Государственной Думы охватывают в среднем около 500 тыс. избирателей. Нетрудно подсчитать, что если избранный по такому округу депутат в течение всего срока своих полномочий только и делает, что круглые сутки встречается с избирателями, то и при этом он может уделить каждому в среднем лишь около пяти минут.

Что касается местного уровня, то там часто действуют неформальные «партии», которые могут быть не связаны с партиями, существующими на национальном и региональном уровнях. Системы, основанные на преференциальном голосовании, учитывают эти «партийные нюансы» гораздо лучше, чем системы, основанные на выдвижении партийных списков. Кроме того, преференциальные системы, в отличие от списочных, ориентированы в первую очередь на личности кандидатов. С другой стороны, преференциальные системы удобны именно для небольших территорий, поскольку требуют централизованного подсчета голосов. Однако для их использования необходимо все же более высокий уровень грамотности населения.

Важное значение имеет и такой фактор, как менталитет граждан, их традиции и политический опыт. Приведем несколько характерных примеров.

Во многих странах с устоявшейся партийной системой политические партии имеют достаточный авторитет и избиратели предпочитают партийных кандидатов независимым. Например, в Германии после 1949 года ни одному независимому кандидату не удалось победить на выборах в бундестаг¹. Напротив, в странах, где партийная система только формируется (Россия, Украина и др.), независимые кандидаты пользуются значительной поддержкой избирателей. Как показано в подразделе 5.3.3, в этих странах также менее значима роль партийной принадлежности кандидатов в мотивах голосования за них. Поэтому в таких странах пропорционально-списочная система (без сочетания с элементами мажоритарной) не будет вполне адекватной.

С другой стороны, не следует преувеличивать роль личного фактора в мотивах голосования. Далеко не всегда избиратели хорошо знают кандидатов — даже на местном уровне (особенно в мегаполисах, где большинство живет в одном районе, работает в другом, а досуг проводит в третьем). В этом случае партийная принадлежность может быть важным фактором, а при ее отсутствии главную роль играют не столько личные качества кандидата, сколько его социальный статус (не случайно на российских выборах преимущество часто имеют работники образования и здравоохранения). И в тех случаях, когда избиратели плохо знают кандидатов, малоэффективными оказываются такие в целом демократичные системы, как модели открытых списков.

¹ Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 121–151.

Различия, связанные с менталитетом граждан, сильно сказываются и на уровне электоральной конкуренции. Описан забавный случай из практики сельских выборов в России. Глава сельской администрации, избиравшийся ранее депутатами сельсовета, захотел быть избранным напрямую жителями. Однако выборы чуть было не сорвались, поскольку никто из жителей села не захотел составить альтернативу авторитетному руководителю: поражение на выборах ими воспринимается как позор¹. Если бы такое поведение было характерно для всего населения страны, не было бы необходимости в жестких законодательных ограничениях для выдвижения кандидатов. Однако на выборах более высокого уровня, а также в городах обычно нет недостатка в желающих «побыть кандидатами», хотя они по результатам выборов получают доли процента.

В условиях, когда на один мандат претендует около десятка кандидатов или даже больше, затруднительно использовать системы, основанные на многомандатных округах с голосованием за кандидатов, особенно если избиратель имеет несколько голосов. Напротив, в тех случаях, когда число кандидатов на один мандат не превышает двух, многомандатные округа предпочтительнее, поскольку обеспечивают хоть какую-то конкуренцию. Кроме того, они удобны в небольших сельских поселениях, поскольку снижают организационные и финансовые издержки².

¹ Сергеев А. Альтернативность как необходимое условие свободных выборов // *Выборы. Законодательство и технологии*. 2002. № 6–7. С. 50–53.

² Князев С. Д. Правовой режим проведения выборов по многомандатным избирательным округам: состояние и перспективы совершенствования // *Журнал российского права*. 2006. № 4. С. 71–80.