

6.4. Некоторые предложения для Российской Федерации

Российская Федерация отличается многообразием избирательных систем, используемых на выборах разного уровня. Здесь достаточно широко используются следующие системы:

1) плюральная (мажоритарная относительного большинства) — на муниципальных выборах, а также как компонента параллельной системы на выборах в Государственную Думу и региональных парламентов;

2) мажоритарная с перебаллотировкой (в основном в форме мажоритарной системы абсолютного большинства, иные модели использовались только в 1990-е годы) — на выборах Президента РФ и глав регионов; на муниципальных выборах в последние годы используется редко;

3) блоковая (мажоритарная в многомандатных округах) — на муниципальных выборах; ранее часто использовалась и на выборах региональных парламентов;

4) пропорциональная в едином округе с закрытыми списками — на выборах в некоторые региональные парламенты и представительные органы муниципальных образований; в 2007 и 2011 годах применялась на выборах в Государственную Думу; широко используется в качестве компоненты параллельной системы;

5) параллельная система (сочетающая чаще всего плюральную систему и пропорциональную с закрытыми списками) — на выборах в Государственную Думу, большинство региональных парламентов и во многие представительные органы муниципальных образований.

Реже встречаются или встречались еще некоторые избирательные системы:

6) система ограниченного вотума (выборы в многомандатном округе, где число голосов у избирателя меньше числа распределяемых мандатов) — на муниципальных выборах;

7) система единственного непередаваемого голоса (выборы в многомандатном округе, где у избирателя один голос) — в 2001 году применялась в двух регионах; позже использовалась в ряде регионов в отдельных округах в составе параллельной системы; иногда применяется и на муниципальных выборах;

8) система открытых списков — использовалась в 2003–2005 годах в четырех регионах в качестве компоненты параллельной системы.

В то же время не было никаких попыток использования ряда вполне интересных избирательных систем, обладающих определенными достоинствами: преференциальных систем (мажоритарно-преференциальной и системы единственного передаваемого голоса), кумулятивного панаширования, различных вариантов связанной смешанной системы.

Принцип самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в Конституции РФ, а также основные положения российского избирательного законодательства и законодательства о местном самоуправлении предусматривают право муниципального образования (местного сообщества) на выбор избирательной системы для избрания местных органов власти. Впрочем, в последнее время в фе-

деральном и региональном законодательстве стали появляться нормы, ограничивающие для муниципальных образований свободу выбора. Кроме того, федеральное законодательство содержит и некоторые ограничения процедурного плана, препятствующие, например, использованию преференциальных систем. От всех подобных ограничений желательно отказаться¹.

С другой стороны, муниципальные образования в Российской Федерации слишком многочисленны и разнообразны — они различаются размерами территории, численностью населения, социально-экономическим состоянием, культурным уровнем и т.п. Было бы слишком большой самонадеянностью пытаться из Москвы (и даже из регионального центра) определить для каждого из них оптимальную избирательную систему. Впрочем, от помощи в выборе, консультирования в процессе выбора не следует отказываться.

Таким образом, можно сделать вывод, что муниципальные выборы в Российской Федерации являются благодатным полем для электоральной инженерии. Здесь допустимы и даже желательны эксперименты с избирательной системой, попытки опробовать новые для России модели. Это связано еще и с тем, что в процессе экспериментирования неизбежны ошибки, но на местном уровне в отдельных муниципалитетах

¹ Васильев В. И., Помазанский А. Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 16–26; Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 32–34, 45–49, 65–66; Любарев А. Е. Пути совершенствования законодательного регулирования избирательных систем на муниципальных выборах // Местное право. 2012. № 3. С. 55–66.

такие ошибки не ведут к фатальным последствиям и могут быть оперативно исправлены.

Среди избирательных систем, которые могут оказаться перспективными на муниципальном уровне, особое место занимают преференциальные системы — мажоритарно-преференциальная система и система единственного передаваемого голоса. Первую имеет смысл использовать для выборов глав муниципальных образований, поскольку она позволяет избирать в один тур кандидата, пользующегося поддержкой не менее половины избирателей. Вторая может применяться для выборов представительных органов. В разделе 6.1 мы отмечали, что эта система обеспечивает представительство неформальных «партий», размежевание между которыми на местном уровне часто более существенно, чем формальное партийное разделение.

При этом мы также обращали внимание, что внедрение этих систем требует существенного изменения федерального избирательного законодательства. Однако важнее то, что эти системы для нас непривычны, требуют большой разъяснительной работы среди избирателей и хорошей подготовки членов избирательных комиссий. Поэтому эксперименты с их введением можно проводить только в достаточно подготовленных для этого муниципалитетах, например в наукоградах. Однако наиболее перспективными эти системы могут оказаться на этнически сложных территориях, но их продвижение на такие территории желательно осуществлять уже после успешных экспериментов в наукоградах. Не исключено, что преференциальные системы впоследствии окажутся полезными и на региональных выборах в некоторых субъектах РФ.

Можно рекомендовать также более широкое использование системы единственного непередаваемо-

го голоса, которая обычно обеспечивает представительство меньшинства, хотя оно редко оказывается пропорционально уровню его поддержки. Такая система может быть использована там, где более справедливая система единственного передаваемого голоса неприемлема из-за своей сложности. Кроме того, ее имеет смысл использовать для избрания Совета Федерации, если будет принято решение о возврате к прямым выборам этой палаты.

Если говорить о пропорционально-списочных системах, то в первую очередь следует отметить неадекватность для муниципального уровня системы закрытых списков. Как следует из Конституции РФ (и это неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ), местное самоуправление является наиболее приближенным к населению уровнем публичной власти. Поэтому сомнительно на данном уровне использовать избирательные системы, при которых избиратель не может выразить свое отношение к конкретным кандидатам¹.

В связи с этим там, где местное сообщество предпочитает использовать для выборов представительного органа пропорционально-списочную систему (это в первую очередь крупные города), желательна замена закрытых списков на открытые. Также открытые списки перспективны и на региональных выборах. Можно, кроме того, попробовать в порядке эксперимента использовать систему кумулятивного панаширования, хорошо зарекомендовавшую себя в Швейцарии, Германии и Люксембурге (см. подраздел 3.6.4), но здесь надо действовать осторожно, поскольку эта система имеет определенный манипулятивный потенциал.

¹ Любарев А. На муниципальных выборах должны применяться открытые списки // Городское управление. 2011. № 12. С. 78–84.

Безусловно, важнейшей проблемой остается выбор оптимальной избирательной системы для избрания Государственной Думы. Здесь опробованы только две модели (не считая мажоритарной системы абсолютного большинства, действовавшей на выборах народных депутатов СССР и РСФСР в 1989–1990 годах) — параллельная (применялась в 1993–2003 годах, предусмотрено ее возвращение на выборах 2016 года) и пропорциональная (применялась в 2007 и 2011 годах). При этом в обоих случаях пропорциональная система или пропорциональная компонента параллельной системы действовала в едином округе и в форме закрытых списков, разделенных на территориальные группы.

Другие модели в политической среде не обсуждались — ни при принятии в 2005 году закона о переходе к пропорциональной системе, ни при принятии в 2013–2014 годах закона о возврате к параллельной системе. Между тем в экспертной среде были и иные предложения, но они не были услышаны или восприняты политиками.

Одно из таких предложений — использование пропорциональной системы в многомандатных округах; при этом некоторые из экспертов дополнительно оговаривали желательность использования открытых списков¹. Однако, по нашему мнению, эта

¹ Чиркин В. Е. Какая избирательная система нужна России? // *Общ. науки и современность*. 2000. № 2. С. 37–48; Миرون Н. Международные избирательные стандарты и российские выборы // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 4. С. 66–77; Чиркин В. Е. Избирательная система России в контексте международного опыта // *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов*. М., 2006. С. 242–244; Голосов Г. В. Вопросы совершенствования избирательной системы // *Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации*. М., 2010. С. 93–94; Амосов М. И., Покровская О. Л., Виш-

система плохо подходит к российским условиям из-за огромного числа субъектов федерации и небольшой доли населения по отношению к общероссийскому в большинстве регионов¹.

Реже предлагались различные варианты системы «добавочных представителей», при которой избиратель одним голосом поддерживает и кандидата, и выдвинувшую его партию. Проблема применения таких систем в том, что поддержку избирателем конкретного кандидата далеко не всегда можно расценивать как поддержку партии (см. подраздел 3.7.3).

Наше предложение состоит в переходе к двухголосой смешанной связанной системе, подобной германской, но адаптированной к российским условиям². Первоначально мы предлагали использовать, как и в Германии, в мажоритарной части одномандатные округа (см. подраздел 3.7.2).

невский Б. Л., Евдокимова Н. Л., Надточей Т. В. Многопартийная демократия и задачи политической модернизации России. СПб., 2010. С. 84–89; Очеретко Е. А. Проблемы развития пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации и пути их решения. Автореф. дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9, 18; Чиркин В. Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80–87.

¹ Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 51–54.

² Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 267–269; Шейнис В. Л. Превращения избирательной системы в России // Общ. науки и современность. 2008. № 6. С. 39–52; Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 55–57.

Однако последующие обсуждения (в том числе с депутатом Государственной Думы Д. Г. Гудковым) и более тщательный анализ германской системы¹ привели нас к существенной модификации нашего предложения. Мы пришли к выводу, что одномандатные округа в данном контексте — не лучший вариант.

В смешанной несвязанной (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 по первым голосам определяются в основном авторитетом партии и в минимальной степени — личностью кандидата². В этих условиях шансы на победу в одномандатных округах имеют только партии, которые могут рассчитывать на поддержку не менее 30–35% избирателей в округе. Например, на

¹ Любарев А. Е. Сравнение германской и российской избирательных систем // Вопросы права и политики. 2013. № 11. С. 1–29.

² Jesse E. The West German electoral system: The case for reform, 1949–87 // West Eur. Politics. 1987. Vol. 10. № 3. P. 434–448; Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 142–144.

выборах в бундестаг Свободная демократическая партия за период с 1961 года лишь однажды (в 1990 году) выиграла в одномандатном округе — и только в одном. В одном одномандатном округе побеждали зеленые в 2002–2013 годах. 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 редки¹.

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.

¹ Любарев А. Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрированного большинства» // Юридические исследования. 2013. № 8. С. 65–118.

Один из способов (предложенный в законопроекте Д. Г. Гудкова) — заменить одномандатные округа на многомандатные (двух- или трехмандатные)¹ с сохранением у избирателя одного голоса (система единственного непередаваемого голоса). 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).

Одновременно решается и другая проблема. Как отмечают критики германской модели, она может при незрелой партийной системе приводить к манипуляциям, когда некая партия «маскирует» своих кандидатов в одномандатных округах — они выдвигаются партией-сателлитом или баллотировались как независимые кандидаты. Это дает такой партии возможность получить сверхпредставительство (см. подраздел 3.7.2).

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.

¹ 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.

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 и полупропорциональной систем. 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 (аналогично методу «дополняющих голосов», изложенному в подразделе 3.6.1). В этом случае у всех партий, прошедших в парламент, состав депутатов будет зависеть от избирателей.