

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.

6.2. Теорема Эрроу и ее следствия

В предыдущем разделе мы обсуждали факторы, влияющие на проявление достоинств и недостатков различных избирательных систем. Однако помимо этих факторов существуют чисто математические подходы, с помощью которых доказывалась невозможность построения идеальной избирательной системы. Наиболее известна в этом плане *теорема Эрроу* (или парадокс Эрроу), которую иногда даже называют «теоремой о невозможности демократии»¹. Теорема была сформулирована американским экономистом К. Эрроу в 1951 году и принесла ее автору в 1972 году Нобелевскую премию по экономике.

Впрочем, сама эта теорема имеет достаточно ограниченные рамки. Она опирается на ординалистский подход, согласно которому предпочтения индивидуума относительно предлагаемых к выбору альтернатив не могут измеряться количественно, а только сравниваться, то есть индивид может оценивать, одна альтернатива хуже или лучше другой. В соответствии с этим подходом Эрроу определил выбор избирателя как список кандидатов, ранжированный в порядке их предпочтений (но при этом допускается равное отношение к двум или нескольким кандидатам). Избирательной системой в терминологии последователей Эрроу (сам Эрроу называл это функцией общественного благосостояния) является алгоритм, который на основании индивидуальных предпочтений (ранжированных списков кандидатов) выстраивает новый ранжированный список кандидатов, отражающий коллективную волю избирателей.

¹ Огрызко К. В. Альтернативные методы голосования: совершенно разные результаты. На пути к подлинной демократической революции // «Открытая экспертиза» в электронном журнале «Научный эксперт». 2014. № 5.

Эрроу сформулировал пять условий, которым должна удовлетворять любая разумная избирательная система:

1) универсальность: каждый избиратель имеет право выстроить такой ряд предпочтений, который он считает для себя правильным — никаких ограничений быть не должно (кроме требования упорядоченности);

2) монотонность: если кандидат получает дополнительные голоса и не теряет имеющихся, его результат не может ухудшиться; соответственно если кандидат теряет часть голосов и не получает новых, его результат не может улучшиться;

3) независимость от посторонних альтернатив: взаимное расположение в коллективном списке двух кандидатов должно зависеть только от их взаимного расположения в индивидуальных списках — оно не должно зависеть от наличия других кандидатов и от их оценок избирателями;

4) полноправие граждан: не должно быть такой пары кандидатов, взаимное расположение которых в коллективном списке было бы заранее навязанным, то есть не зависело бы от голосования избирателей;

5) отсутствие диктатуры: не должно быть избирателя, с мнением которого всегда совпадало бы коллективное решение — независимо от мнений остальных избирателей.

Условия 2 и 4 иногда объединяют в одно, которое называют условием единогласия: если все избиратели единодушно считают, что кандидат А лучше кандидата Б, то таким же должно быть и коллективное решение.

Сформулировав эти условия, Эрроу затем доказал, что при наличии более двух кандидатов никакая избирательная система не может удовлетворять всем

пяти условиям¹. Таким образом, смысл теоремы Эрроу в том, что несовершенны любые избирательные системы, или, в более общем виде, любые алгоритмы формирования коллективного (общественного) мнения (воли).

Однако эту теорему ни в коей мере нельзя трактовать как доказательство «невозможности демократии». Как отмечает К. В. Огрызко, «из этой теоремы никак не следует, что а) что путем совершенствования метода голосования нельзя сколь угодно близко подойти к стопроцентно точному измерению общественного мнения (воли); б) что все методы голосования несовершенны в равной мере и бессмысленно сравнивать их по точности измерения общественного мнения, выясняя, какой метод сильнее искажает его»². Наверное, не стоит говорить о том, что можно «сколь угодно близко подойти к стопроцентно точному измерению», однако необходимо согласиться с тем, что сравнивать избирательные системы по степени точности измерения общественного мнения можно и нужно.

Ф. Т. Алескерев и П. Ортешук сделали следующий вывод из теоремы Эрроу: «При построении политической системы мы не должны уповать, что кто-то предложит нам лучшие решения. Наоборот, пара-

¹ Алескерев Ф. Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995. С. 60–65; Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. М., 2004; Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 19, 72–114; Римский В. Л. Роль типа голосования на выборах в политическом процессе // «Открытая экспертиза» в электронном журнале «Научный эксперт». 2014. № 5.

² Огрызко К. В. Альтернативные методы голосования: совершенно разные результаты. На пути к подлинной демократической революции // «Открытая экспертиза» в электронном журнале «Научный эксперт». 2014. № 5.

докс Эрроу предлагает нам не искать единственное лучшее при всех обстоятельствах решение, а нацеливаться на глубокое понимание того, как различные процедуры в различных структурах демократического общества преобразуют различные индивидуальные мнения в коллективные решения»¹.

Действительно, из теоремы Эрроу следует, что от какого-то из его пяти условий необходимо отказаться или, по крайней мере, какое-то условие ослабить. Какое из условий менее важно — вопрос достаточно спорный, и ответ на него может зависеть от многих обстоятельств. Тем не менее часто таким условием считают независимость от посторонних альтернатив, хотя нарушение этого условия обычно ответственно за спойлерские технологии. Отмена или ослабление этого условия позволяет признать допустимыми ряд известных избирательных систем².

Не следует также забывать, что теорема Эрроу основана на модели рационального поведения избирателей, а далеко не все избиратели этой модели соответствуют³. Это еще больше осложняет выбор оптимальной избирательной системы. Иными словами, прежде чем обсуждать, как индивидуальная воля избирателей трансформируется в коллективную волю, необходимо еще учитывать, как та или иная избирательная система влияет на формирование позиций (воли) индивидуальных избирателей. При этом важно понимать, что такое влияние оказывается не только в ходе конкретной избирательной кампании, но и

¹ Алескеров Ф. Т., Орешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995. С. 65.

² Там же. С. 63; Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 106–109.

³ Римский В. Л. Роль типа голосования на выборах в политическом процессе // «Открытая экспертиза» в электронном журнале «Научный эксперт». 2014. № 5.

в долгосрочной перспективе. В частности, огромная литература посвящена влиянию избирательной системы на партийную систему страны¹.

6.3. Электоральная инженерия

Электоральной инженерией обычно называют попытки изменения избирательной системы для достижения тех или иных политических целей².

В политологии выделяются две основные точки зрения на возможности управления социально-политической реальностью через реформу политических институтов. Одни исследователи считают электоральную инженерию эффективным способом построения адекватной политической системы. Вторая точка зрения говорит об опасности вмешательства в развитие общественных институтов извне, так как слишком велик риск совершения ошибок. Кроме того, отмечается, что историческое и институциональное прошлое страны является неизбежным и непреодолимым ограничителем любых попыток избирательных и политических реформ, оно специфическим образом воздействует на то, к каким конкретным последствиям ведут те или иные конкретные избирательные

¹ Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 264–265, 278–288, 300–318; Rae D. W. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971; Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford, 1994. P. 95–117; Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 186–222; Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 102–122; Партии и партийные системы: современные тенденции развития. М., 2015. С. 191–215.

² Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 212.

механизмы. Можно полагать, что истина лежит где-то посередине между чрезмерным оптимизмом в отношении нового политического конструирования и стремлением во всем полагаться только на естественную эволюцию.

С одной стороны, несомненно, что базовые исторические и социальные условия являются существенным ограничителем проведения любых политических реформ, и это проявляется в том, к каким разным последствиям в различной среде ведут, казалось бы, похожие политические институты и механизмы. Поэтому не учитывая институциональное наследие страны при принятии важнейших избирательных законов, мы рискуем существенно исказить тот результат, который при их введении планировали получить.

С другой стороны, негативный институциональный опыт дополнительно подчеркивает, что все время полагаться на эволюционные изменения и исторический опыт просто невозможно: постоянно возникают ситуации, когда законодатель вынужден создавать новые институты, так как невозможно опереться на старые. К примеру, когда речь идет о переходе к демократии в странах, у которых в историческом прошлом демократическая традиция в лучшем случае является скромной, просто невозможно обойтись без создания новых политических институтов¹.

Г. В. Голосов отмечает, что правящие элиты определяют институциональный дизайн, руководствуясь отнюдь не стремлением оптимизировать функционирование демократии. Как и любой субъект политического процесса, они преследуют собственные интересы по поводу максимизации власти. Однако то, в какой мере им удастся эти интересы реализо-

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 84–86.

вать, само по себе служит важным индикатором эффективности электоральной инженерии.

По мнению Г. В. Голосова, поле возможных политически мотивированных манипуляций избирательной системой не безгранично, но довольно широко. Однако такие манипуляции возможны далеко не во всех политических контекстах. Во-первых, эффективная электоральная инженерия достижима при наличии политической воли способных к ее реализации сил. Во-вторых, эта политическая воля должна быть единой. Избирательные реформы, являющиеся продуктом компромисса различных политических сил, редко приводят к однозначным результатам. В-третьих, эффективная электоральная инженерия возможна в условиях высокого уровня определенности по поводу состава основных участников политического процесса и базовых уровней их поддержки в обществе. Если такой определенности нет, то и результаты реформ могут оказаться непредсказуемыми. Так, в Венгрии в 1990 году рациональные ожидания «электоральных инженеров» осуществились «с точностью до наоборот»: каждая из политических сил, игравших ведущую роль в достижении компромисса, потяряла именно на том, на чем рассчитывала выиграть.

В-четвертых, избирательная система зачастую становится элементом национальной политической культуры, отказ от которого может вызвать отторжение у значительной части населения (в качестве примера приводится Англия). В-пятых, избирательная система является частью институционального устройства в целом, и ограниченные выгоды, которые можно извлечь из электоральной инженерии, могут оказаться неоправданными в этом более широком контексте. Как отмечает Г. В. Голосов, совокупность пяти перечисленных обстоятельств ведет к тому, что избирательные системы зрелых демократий меняют-

ся довольно редко (они обладают достаточно большой «сопротивляемостью» институциональным инновациям).

В новых же демократиях, как отмечалось выше, основным препятствием к электоральной инженерии оказывается неопределенность в отношении уровня поддержки в обществе основных политических сил. Кроме того, там обычно сильны «романтические» настроения, а также ориентация на подражание зрелым демократиям. Поэтому в таких странах первоочередными при выборе избирательных систем зачастую оказываются не соображения политической целесообразности, а нормативные аргументы в духе «так выйдет демократичнее»¹. Даже логика здесь диктует такой подход: если мы не можем опереться на институциональную традицию, мы должны опираться на систему ценностей, принятую в обществе (понятия о справедливости, равенстве и человеческом достоинстве)².

Как отмечает О. С. Морозова, даже в устойчивых демократиях поддержка основных партий редко бывает стабильной, а в новых — политика почти всегда динамична, поэтому политическая сила, которая выигрывает от избирательной инженерии на одних выборах, не обязательно получает такой же результат на следующих. Поэтому избирательную систему нужно разрабатывать не под влиянием ситуативной политической конъюнктуры, а с прицелом на длительное стабильное использование³.

¹ Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113; Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 218–219.

² Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 88.

³ Морозова О. С. Проектирование избирательной системы с использованием избирательной инженерии // Научные

Как отмечалось неоднократно (в том числе и в данной книге), в качестве одной из главных целей электоральной инженерии признается формирование стабильного парламентского большинства и, соответственно, стабильного эффективного правительства. Средством достижения данной цели часто считают мажоритарную систему либо искажения пропорциональной системы с помощью «премий» для большинства. Результатом оказывается «сфабрикованное» большинство, когда большинство в парламенте и, соответственно, правительство в действительности выражают волю меньшинства. Правительство действительно получается стабильным, но далеко не всегда оно в этом случае оказывается эффективным.

Как отмечали Э. Лейкман и Дж. Д. Ламберт, «здоровая основа государства может сама по себе способствовать эффективности, стабильности и преемственности управления. Система голосования, известная своей справедливостью в отношении всех слоев общества, насколько возможно свободная от элементов случайности и предоставляющая избирателям возможность более непосредственно участвовать в выборе их представителей, устранила бы существующее ощущение ненадежности и укрепила бы эту здоровую основу, сделав гражданина ответственным и сознательным участником государственного управления»¹.

В подтверждении этих слов можно сослаться на стабильность избирательных систем Ирландии и Фе-

ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2014. № 1 (172). С. 154–161.

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 290.

деративной Республики Германии, основанных на идеях справедливости, и нестабильность, а также низкую эффективность избирательных систем России, Украины и Италии, где «электоральные инженеры» руководствовались в значительной степени конъюнктурными соображениями.

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.