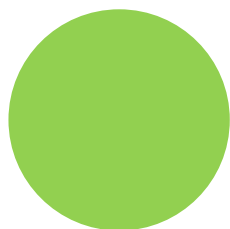


Общественный проект

по созданию

Избирательного кодекса Российской Федерации



# Избирательные СИСТЕМЫ

Любарев А. Е.



Москва  
2010

Благодарим участников проекта за профессионализм и неоценимый вклад в создание Избирательного кодекса Российской Федерации.

Руководитель проекта: Аркадий Любарев

Ответственный секретарь: Григорий Мельконьянц

Материалы проекта в интернете по адресу: [www.golos.org](http://www.golos.org)

Обсуждение Кодекса в интернете по адресу: [www.club.golos.org](http://www.club.golos.org)

Электронная почта: [code@golos.org](mailto:code@golos.org)

Адрес: 109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 2а.

Телефон/факс: (495) 234-59-39

---

© Ассоциация «ГОЛОС», 2010

© Аркадий Любарев, 2010

## **1. О необходимости многообразия избирательных систем**

Автор проекта исходит из убеждения, что не существует идеальной избирательной системы: любая избирательная система имеет свои достоинства и недостатки. Более того, эти достоинства и недостатки проявляются в различной степени в зависимости от множества факторов: функций и полномочий избираемого органа власти; размера территории, на которой проводятся выборы; состояния партийной системы; политической культуры избирателей и элиты, традиций и т.п.

В связи с этим в проекте предложен достаточно широкий перечень избирательных систем, которые можно будет использовать на выборах в Российской Федерации.

## **2. О необходимости описания избирательных систем**

Высказывалось мнение, что нет необходимости описывать в Избирательном кодексе (или в ином «рамочном» законе) избирательные системы, которые могут применяться на региональных и муниципальных выборах. Было высказано также предположение, что описание избирательных систем займет в Кодексе слишком много места.

Это предположение опровергается результатами работы над проектом. Вопреки высказанным опасениям, описание избирательных систем не заняло в Кодексе значительное место, не раздуло Кодекс до невероятных размеров.

Что касается необходимости описания избирательных систем, то автор проекта исходит из следующих соображений.

От выбора избирательной системы зависит содержание очень многих разделов избирательного закона: определение избирательных округов, выдвижение и регистрация кандидатов и списков кандидатов, содержание избирательного бюллетеня, порядок голосования, порядок подсчета голосов, порядок определения результатов выборов и т.п.

Исходя из этого, в случае отказа от описания в «рамочном» законе избирательных систем необходимо отказаться и от включения в данный закон указанных выше разделов. Однако это по сути будет означать отказ от регулирования и защиты избирательных прав, что является предметом ведения Российской Федерации.

Иное решение в реальности приведет к тому, что указанные выше разделы будут описаны с точки зрения одной избирательной системы или небольшого числа избирательных систем. При этом возможны два варианта. В первом случае отсутствие положений, регулирующих указанные выше аспекты с точки зрения иных избирательных систем, будет трактоваться как фактический запрет на использование этих иных избирательных систем. Во втором случае регионам и муниципальным образованиям будет разрешено самим полностью регулировать данные аспекты, то есть при использовании этих иных избирательных систем федеральный законодатель снимает с себя всякую ответственность по защите избирательных прав граждан.

Всему этому есть примеры в истории российского избирательного законодательства. Первый подход был частично реализован в «рамочном» законе 1994 г., где не было статьи об избирательном бюллетене, а в статье «Установление результатов выборов» не было положений, привязанных к какой-либо избирательной системе. Однако при этом статья «Образование избирательных округов» и некоторые другие статьи не предусматривали образование многомандатных избирательных округов, хотя такие округа широко использовались в тот период и на региональных, и на муниципальных выборах.

Второй подход полностью восторжествовал в «рамочном» законе 1997 г. В нем были подробно изложены все аспекты выборов. Однако большинство положений этого закона (особенно в первоначальной редакции) были адекватны только с точки зрения мажоритарной избирательной системы относительного большинства в одномандатных избирательных округах. Уже с многомандатными избирательными округами возникло множество нестыковок, которые постепенно ликвидировались в течение последующих 8 лет. В отношении пропорциональной избирательной системы закон никак не ограничивал величину заградительного барьера (так, в Корякском АО был установлен 25%-ный барьер). Когда (уже в период действия «рамочного» закона 2002 г.) регионы начали экспериментировать с открытыми списками, оказалось, что эта избирательная система не вписывается в рамки ряда статей «рамочного» закона и в то же время установленные региональными законами положения не обеспечивают избирательные права граждан.

Поэтому автор проекта считает необходимым установить в Избирательном кодексе четкий закрытый перечень всех допустимых избирательных систем и для каждой избирательной системы полностью либо рамочно урегулировать все аспекты избирательного процесса.

В результате региональному законодателю не нужно будет подробно прописывать процедуры, «изобретать велосипед». Его задача – просто выбрать готовые модели. То же самое касается муниципальных образований. Сейчас довольно часто региональный законодатель навязывает им одну или две определенные системы, в том числе и из-за нежелания описывать в законе разные варианты. Проект Кодекса предусматривает возможность муниципальных образований самостоятельно выбирать избирательную систему из достаточно широкого набора предложенных моделей (см. раздел 11).

### **3. О классификации избирательных систем**

В работе над проектом автор использует классификацию избирательных систем, предложенную им ранее (см.: Любарев А.Е. Избирательные системы и российское электоральное законодательство // ПОЛИС. 2003. № 4. С. 120–129; Любарев А.Е. Конституционно–правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004, гл. 1, § 2; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005, раздел 1.1).

Классификация основана на трех параметрах (переменных): голосование за конкретного кандидата или партию; число мандатов в избирательном округе (один или много); способ голосования (категорическое, одобрительное, кумулятивное, преференциальное).

В соответствии со значениями этих переменных выделяются следующие 8 классов избирательных систем:

- мажоритарная;
- мажоритарно-преференциальная;
- единственного непередаваемого голоса;
- блоковая (мажоритарная в многомандатных округах с несколькими голосами у избирателя);
- кумулятивный вотум;
- единственного передаваемого голоса;
- закрытых партийных списков;
- смешанная (голосование одновременно за кандидатов и за партию).

В свою очередь некоторые из этих классов следует разделить на подклассы с учетом значения других переменных. Так, мажоритарную избирательную систему целесообразно разделять на мажоритарную систему относительного большинства и мажоритарную систему с перебаллотировкой. Блоковая избирательная система делится на системы неограниченного (число голосов у избирателя равно числу мандатов в округе) и ограниченного (число голосов у избирателя меньше числа мандатов в округе) вотума. Для смешанных систем автором предложено 4 подкласса:

- открытых партийных списков;
- «персонализированная» смешанная;
- «панаширование»;
- «добавочных представителей» (система, предложенная, в частности, в проекте В.И. Васильева и А.Е. Постникова в 1995 г.).

Из этих 13 классов и подклассов автор не считает возможным использовать на российских выборах только 3: систему кумулятивного вотума (из-за плохой предсказуемости ее результатов), «панаширование» и систему «добавочных представителей» (из-за убеждения, подкрепленного одним из решений Конституционного Суда РФ, что голоса, поданные за конкретного кандидата, не могут автоматически засчитываться в качестве голосов, поданных за выдвинувшую кандидата партию).

Кроме того, из-за большого сходства в юридическом оформлении в проекте Избирательного кодекса в один тип (мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах) объединены оба подкласса блоковой системы и система единственного непередаваемого голоса.

Таким образом, в проекте предложено использовать 8 типов избирательных систем.

При этом т.н. «смешанная несвязанная» система не выделена в отдельный тип избирательной системы, поскольку юридически компоненты такой системы описываются отдельно. Кроме того, следует отметить, что возможно смешение на одних выборах не двух, а большего числа избирательных систем. Например, в

Калининградской области в 2006 г., в Красноярском крае в 2007 г., в Забайкальском крае и Иркутской области в 2008 г. использовались одновременно сразу три системы: пропорциональная (с закрытыми списками), мажоритарная относительного большинства и единственного непередаваемого голоса. В принципе же число вариантов смешения может быть довольно большим.

Следует отметить, что из восьми описанных в проекте типов систем в нашей стране в настоящее время применяются или применялись совсем недавно пять. Три остальных включены в проект, поскольку автор считает их наиболее перспективными. При этом ошибочно мнение, что эти системы «реально не применяются почти нигде, кроме экзотических каких-то маленьких государств»: персонализированная смешанная система применяется в Германии, мажоритарно-преференциальная – в Австралии, система единственного передаваемого голоса – в Австралии, Ирландии и на муниципальных выборах в США.

#### **4. О «персонализированной» смешанной системе**

В проекте предлагается использовать «персонализированную» смешанную избирательную систему для выборов депутатов Государственной Думы, а также в качестве системы, действующей «по умолчанию» на выборах депутатов законодательного органа субъекта РФ.

Выбор данной системы обусловлен тем, что она, по мнению автора проекта, наилучшим образом позволяет соединить достоинства мажоритарной и пропорциональной систем и компенсировать их недостатки. С одной стороны, она обеспечивает пропорциональное представительство партий (с не очень большими искажениями), с другой – дает избирателю возможность голосовать за конкретных лиц, в том числе и за независимых кандидатов.

За образец взята избирательная система, применяемая в Германии на выборах в бундестаг. В то же время предлагаемая в проекте система имеет и ряд отличий.

Первое отличие заключается в том, что в Германии установлено плавающее число депутатов бундестага: если партия в какой-либо земле получит по одномандатным округам больше мандатов, чем ей в этой земле полагается мандатов по пропорциональной системе, приходится увеличивать на эту разность число депутатов бундестага (это так называемые «дополнительные мандаты»). В Российской Федерации Конституция устанавливает фиксированное число депутатов Государственной Думы. В связи с этим методика распределения мандатов несколько модифицирована, с тем чтобы отказаться от принципа «дополнительных мандатов».

Второе отличие связано с тем, что в Германии партии выдвигают в каждой земле отдельный земельный список. В проекте Кодекса предлагается сохранить ставшую уже традиционной для Российской Федерации модель разбиения единого федерального списка на территориальные группы. При этом следует отметить, что в Германии, хотя партии и выдвигают земельные списки, но итоги подводятся по общефедеральному округу. Таким образом, территориальные группы, используемые на выборах депутатов Государственной Думы, по сути

являются аналогами земельных списков на выборах в бундестаг; главное отличие – в наличии еще и центральной части списка.

Принципиальными характеристиками персонализированной смешанной системы являются следующие. Выборы проводятся в едином избирательном округе и в 225 одномандатных избирательных округах. В едином округе конкурируют партийные списки, в одномандатных – кандидаты, выдвинутые партиями, и независимые кандидаты. Каждый избиратель имеет два голоса – по единому округу и соответствующему одномандатному округу.

Сначала подводятся итоги по одномандатным округам по правилам мажоритарной системы относительного большинства. Затем определяется число мандатов, подлежащее распределению в едином округе. Это число равно 450 минус количество мандатов, завоеванных в одномандатных округах независимыми кандидатами и кандидатами от партий, не допущенных к распределению мандатов.

Вычисленное число мандатов распределяется между партиями, допущенными к распределению мандатов. Затем для каждой партии из этого числа вычитается число мандатов, завоеванных ее кандидатами в одномандатных округах. Полученное число мандатов распределяется между кандидатами из партийного списка.

Таким образом, каждая допущенная к распределению мандатов партия в целом получает мандаты в пропорции с полученным числом голосов. В то же время очередность получения мандатов партийными кандидатами в значительной степени зависит от избирателей, поскольку в первую очередь мандаты получают кандидаты, победившие в одномандатных округах.

Особая ситуация возникает, если партия, допущенная к распределению мандатов, получит по одномандатным округам больше мандатов, чем ей причитается по единому округу. В Германии для этого случая предусмотрены т.н. «дополнительные мандаты». Поскольку по российской Конституции в Государственной Думе фиксированное число депутатов, в проекте Кодекса предусмотрен другой механизм. Он заключается в том, что данная партия (получившая свои мандаты в одномандатных округах) исключается из числа партий, допущенных к распределению мандатов по единому округу, и после этого проводится новое распределение мандатов. Однако, по оценкам автора, такие случаи будут крайне редкими (если вообще будут встречаться).

В качестве примера того, как работает персонализированная смешанная система, в таблице приведены результаты распределения мандатов по итогам голосования на выборах депутатов Государственной Думы 2003 года при использовании трех систем – полностью пропорциональной, смешанной несвязанной (которая и применялась тогда) и персонализированной смешанной при одном и том же заградительном барьере (3%).

**Число мандатов, которое получили бы партии и блоки  
при использовании различных моделей по итогам голосования на выборах  
2003 года**

Партия или блок	Доля голосов	пропорциональная система		смешанная несвязанная система		персонализированная смешанная система	
		мандаты	доля	мандаты	доля	мандаты	доля
«Единая Россия»	37,6%	197	43,8%	203	45,1%	157	34,9%
КПРФ	12,6%	66	14,7%	45	10,0%	53	11,8%
ЛДПР	11,5%	60	13,3%	30	6,7%	48	10,7%
«Родина»	9,0%	48	10,7%	32	7,1%	38	8,4%
«Яблоко»	4,3%	23	5,1%	15	3,3%	18	4,0%
СПС	4,0%	21	4,7%	13	2,9%	16	3,6%
АПР	3,6%	19	4,2%	12	2,7%	15	3,3%
РПП–ПСС	3,1%	16	3,6%	8	1,8%	13	2,9%
ПВР–РПЖ	1,9%	0	0	3	0,7%	3	0,7%
НПРФ	1,2%	0	0	18	4,0%	18	4,0%
НК–АР	0,8%	0	0	0	0,2%	1	0,2%
«Разв. предпр-ва»	0,4%	0	0	1	0,2%	1	0,2%
ВР–ЕС	0,3%	0	0	0	0,2%	1	0,2%
самовыдвиженцы	–	0	0	68	15,5%	68	15,5%

Примечания. Заградительный барьер для всех систем считался равным 3%. При расчете для смешанных систем учитывались победы в тех трех одномандатных округах, где выборы были признаны несостоявшимися из-за высокой доли голосов «против всех».

Как видно из таблицы, персонализированная смешанная система дает даже большее приближение к пропорциональности, чем так называемая полностью пропорциональная система, где допускаются искажения за счет партий, не преодолевших заградительный барьер. Это можно проверить с помощью объективных индикаторов. Так, индекс Лузмора–Хэнби (полусумма модулей отклонений доли мандатов от доли голосов) для смешанной несвязанной системы получается равным 14,8%, для полностью пропорциональной системы – 11,2%, а для персонализированной смешанной – 7,2%.

Главным аргументом против использования персонализированной смешанной системы является опасение, что она будет стимулировать партии «скрывать» своих кандидатов, выдвигая их как независимых. Однако, по мнению автора, есть ряд факторов, которые будут препятствовать таким манипуляциям.

Во-первых, кандидаты, баллотирующиеся как независимые, не будут работать на имидж партии. А ведь это будут наиболее сильные кандидаты, иначе у них мало шансов победить в округе. Кроме того, проект предусматривает сохранение права партийного кандидата баллотироваться одновременно в округе и по списку, а независимые кандидаты возможности баллотироваться по списку иметь не будут.

Во-вторых, независимый кандидат, избранный депутатом, не будет иметь обязательств перед партией. Для него, в отличие от депутата, выдвигавшегося от



партии, не должно быть запрета на вступление во фракцию любой партии. Это также заставит партии осторожнее относиться к «сокрытию» кандидатов.

## **5. О территориальном разбиении при выборах по партийным спискам**

Многие эксперты высказываются за то, чтобы выборы по партийным спискам проходили не в едином округе, а чтобы территория, где проводятся выборы, разбивалась на несколько многомандатных округов.

Автор полагает, что это – ошибочная точка зрения.

В первую очередь следует учитывать тот факт, что эффект пропорциональности проявляется в полной мере только при достаточно большом числе распределяемых в округе мандатов – не менее 15–20. В некоторых странах, где создаются округа с меньшим числом мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, для компенсации этого недостатка вводится дополнительное распределение мандатов в едином округе. Однако это существенно усложняет избирательную систему и в то же время не компенсирует полностью недостатки, связанные с небольшими размерами округов.

Данную идею следует рассматривать отдельно для выборов в Государственную Думу и в региональные парламенты. Для случая региональных выборов ее недостаток более очевиден: число депутатов в большинстве региональных парламентов не позволяет делить территорию субъекта РФ на округа с достаточным числом мандатов.

Более сложна ситуация с выборами в Государственную Думу. Здесь одна из главных проблем – большое число субъектов РФ и небольшое число избирателей в большинстве субъектов РФ. Очевидно, что если разбить территорию Российской Федерации на округа, соответствующие ее субъектам, в большинстве из них получатся одно- или двухмандатные округа, где невозможно проводить выборы по пропорциональной системе (даже если всех 450 депутатов избирать по пропорциональной системе, только в 11 регионах число мандатов будет больше 10). Между тем, в странах, где выборы по пропорциональной системе проводятся в нескольких многомандатных округах, эти округа создаются на основе административно-территориальных единиц.

Таким образом, в условиях России необходимо будет создавать многомандатные округа путем объединения нескольких субъектов РФ. Однако практически любое такое объединение будет искусственным. Единственное исключение – создание многомандатных округов, соответствующих федеральным округам. Однако и сами эти округа в большой степени искусственны, в частности, они не соответствуют сложившемуся ранее делению страны на экономические районы. К тому же такое деление довольно неравномерно с точки зрения численности избирателей. В результате, если распределять по пропорциональной системе 225 мандатов, то на Дальневосточный ФО придется всего 10 мандатов. Кроме того, создание Северо-Кавказского ФО показало, что нарезка страны на федеральные округа не является стабильной.

При этом следует учитывать, что любая жесткая нарезка округов будет в той или иной степени выгодна одной или нескольким партиям и не выгодна другим. Тем самым закладывается возможность для манипулирования округами, которую трудно предотвратить законодательными ограничениями. Напротив, модель, предусматривающая единые списки, разбитые на региональные группы, позволяет каждой партии осуществлять такую нарезку групп (и соответственно объединение регионов), которая удобна именно ей.

Искусственное объединение регионов в округа приведет к тому, что партии будут вынуждены ставить во главе окружных списков либо политиков федерального уровня – москвичей (что в значительной степени обесценивает идею), либо политиков, хорошо известных лишь на меньшей части территории округа. Между тем, мы должны учитывать специфику России, в частности, то, что авторитет и известность у политиков федерального уровня неизмеримо выше, чем у политиков регионального уровня.

В связи с этим полагаю, что принятая в нашей стране система разбиения единого федерального списка на региональные группы (с центральной частью) в большей степени соответствует российской специфике. Эта система заложена и в проекте Избирательного кодекса.

При этом в проекте учтен негативный опыт и в него внесены положения, предотвращающие принуждение к разбиению списка на неадекватно большое число территориальных групп. Это связано с тем, что, во-первых, при таком разбиении возникает риск непредставленности части территорий в списочной части депутатского корпуса; во-вторых, у партий, имеющих шансы на получение небольшого числа мандатов, кандидаты, включенные в некоторые территориальные группы, практически лишаются шансов быть избранными и соответственно лишаются стимулов бороться за победу.

В связи с этим в проекте предусмотрено, что минимальное число территориальных групп кандидатов, устанавливаемое региональным законом, не может быть более одной трети от числа мандатов, распределяемых в едином избирательном округе.

Для выборов депутатов Государственной Думы предусмотрено, что список кандидатов должен быть разбит не менее чем на 15 территориальных групп кандидатов. В состав территорий, соответствующих территориальным группам кандидатов, должны полностью входить территории одномандатных избирательных округов, образованных для выборов депутатов Государственной Думы, то есть максимально возможное число территориальных групп составляет 225. Тем самым партии получают широкие права для разбиения своего списка в соответствии с их возможностями и прогнозируемым числом завоеванных мандатов (от 15 до 225 групп). Предусмотрено также, что число избирателей, зарегистрированных на территории, соответствующей территориальной группе кандидатов, не должно быть больше 10 миллионов.

Число 10 миллионов взято исходя из численности самого большого субъекта РФ (Москвы), с тем чтобы не заставлять партии разрезать этот регион. Минимальное число территориальных групп взято с тем расчетом, чтобы партии

имели возможность разбивать список на примерно равные по численности избирателей группы, не разрезая при этом Москву.

## **6. О мажоритарной избирательной системе с перебаллотировкой**

В проекте используется название «мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой» вместо более распространенного «мажоритарная избирательная система абсолютного большинства». Это название отражает принципиальный момент, связанный с тем, что при данной системе возможен вариант, когда для победы в первом туре требуется получение не абсолютного числа голосов, а меньшего результата (35, 40, 45% и т.п.).

Так, анализ губернаторских выборов, проходивших в России с 1995 по 2004 годы (см. Любарев А. Как в России выбирают губернаторов // Российская Федерация сегодня. 2004. № 10. С. 36), показал, что кандидат, получивший в первом туре более 40% голосов, побеждает и во втором туре (за редким исключением, связанным обычно с сильным снижением явки во втором туре). Кроме того, при наличии строки «против всех» голосование во втором туре по двум кандидатурам позволяет победителю получить всего около 34% голосов.

В связи с этим представляется не вполне целесообразным устанавливать в первом туре планку на уровне 50%. И если для президентских выборов можно сохранить эту планку, исходя из соображений большей легитимности избранного президента, то регионам и муниципальным образованиям следует предоставить возможность понижать эту планку вплоть до 35%. Стоит отметить, что в Аргентине планка прохождения в первом туре президентских выборов установлена на уровне 45%.

Кроме того, следует дать регионам и муниципальным образованиям большую свободу в выборе порядка выхода кандидатов во второй тур. Не обязательно, чтобы во второй тур выходили непременно два кандидата. Можно допускать и большее число кандидатов, ограничив участие во втором туре получением определенного уровня поддержки в первом.

## **7. О многомандатных избирательных округах**

Как и в действующем законодательстве, в проекте Кодекса предлагается ограничить число мандатов в многомандатном округе (при использовании мажоритарной системы) пятью. Это связано с тем, что избирателю трудно делать осознанный выбор, когда создаются округа с большим числом мандатов. Поэтому проект Кодекса не предусматривает тех исключений, которые были внесены в п. 8 ст. 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» позднее.

Тем не менее, возможно более дифференцированно подойти к вопросу о размере многомандатного округа в зависимости от числа голосов, которые имеет избиратель.

В проекте Кодекса допускается создание многомандатных округов с разным числом мандатов (при этом в соответствии с позицией Конституционного Суда

РФ все избиратели должны иметь одинаковое число голосов). В то же время в проекте не предусмотрена возможность образования одновременно одно- и многомандатных округов. Такое решение обусловлено в большей мере удобством правового регулирования, чем принципиальными соображениями, тем не менее автор пока не видит особых причин для того, чтобы допустить такое совмещение.

В проекте Кодекса допускаются разные варианты числа голосов, предоставленных избирателю: от одного голоса до числа мандатов в округе (с наименьшим числом мандатов). Хотя автор полагает, что наиболее целесообразно предоставлять избирателю один голос, он не считает возможным запрещать другие варианты, которые могут быть разумны при определенных обстоятельствах. При этом вариант с одним голосом у избирателя предложен для муниципальных выборов «по умолчанию».

## **8. Об открытых списках**

Открытые списки, позволяющие избирателю отмечать в выбранном списке наиболее желательного для него кандидата, во многих случаях предпочтительнее закрытых, особенно тогда, когда избиратель хорошо знает кандидатов, включенных в список. Именно поэтому автор предлагает не допускать на муниципальных выборах систему закрытых списков.

Тем не менее, при использовании открытых списков следует избегать ошибок, допущенных в ряде российских регионов. В первую очередь необходимо, чтобы все данные о подсчете голосов, поданных персонально за кандидатов, также заносились в итоговый протокол и публиковались. Во-вторых, все кандидаты, включенные в открытый список, должны фигурировать в избирательном бюллетене. В-третьих, неудачной является использованная в регионах форма голосования путем указания номера кандидата в списке: анализ показывает, что избиратели часто допускали ошибки. Голосование должно, как и в других случаях, осуществляться путем проставления знака напротив фамилии кандидата.

В-четвертых, из двух вариантов методики распределения мандатов, предложенных ЦИК РФ в 2002 г., автор отдает предпочтение методу «дополняющих голосов» (подробнее о методиках можно прочитать в разделах 4.3.3 и 5.5.4 книги: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005). Его достоинство в том, что он учитывает не только голоса за кандидатов, но и голоса избирателей, не выразивших персональных предпочтений. При этом данный метод отвечает одному из фундаментальных критериев: сводимости в предельных случаях к простым вариантам. Чем больше избирателей воспользуются своим правом проголосовать за конкретных кандидатов, тем в большей степени это будет влиять на распределение мандатов. Если воспользуются все, мы получим чистое распределение в соответствии с голосованием избирателей. И напротив: если никто из избирателей не воспользуется этим правом, мандаты будут распределены в последовательности, установленной партией.

## 9. О преференциальных избирательных системах

Главной особенностью преференциальных избирательных систем является способ голосования избирателя. Избиратель ранжирует кандидатов в порядке своего предпочтения, ставя в избирательном бюллетене против их фамилий соответствующие числа (начиная с 1).

Преференциальные избирательные системы могут быть двух видов: в одномандатных и многомандатных округах. В первом случае избирательную систему можно назвать мажоритарно-преференциальной (иногда ее очень неудачно называют системой «альтернативного голосования»), во втором случае система получила название системы единственного передаваемого голоса. Принципиальное различие между ними состоит в методике определения победителя (победителей): в первом случае передаются голоса, начиная с тех, которые отданы самым непопулярным кандидатам; во втором случае процесс передачи начинается с «избыточных» голосов, полученных избранными кандидатами.

Мажоритарно-преференциальная система может быть использована для выборов должностных лиц – она позволяет кандидатам получать абсолютное большинство голосов в один тур. Для выборов депутатов целесообразнее использовать систему единственного передаваемого голоса.

Главным достоинством преференциальных избирательных систем является то, что они позволяют в наибольшей степени учесть волю избирателей. Помимо этого, они обладают и рядом иных достоинств. В частности, она позволяет достичь пропорционального представительства, причем не только по партийному признаку, а по любому признаку, который важен для избирателей, например, по этническому. В этой связи автор полагает, что этнические квоты, хотя и допустимы в определенных условиях, тем не менее не являются оптимальным решением проблемы представительства малых народов. И с этой точки зрения система единственного передаваемого голоса может рассматриваться как альтернатива этническим квотам.

Главным недостатком преференциальных систем является сложность подсчета голосов и определения победителей. В частности, они требуют централизованного подсчета голосов, то есть все бюллетени необходимо свезти в окружную комиссию и там уже вести подсчет. Однако при автоматизированном подсчете голосов (который, впрочем, пока является отдаленной перспективой) эти недостатки в значительной степени могут быть нивелированы.

Тем не менее, и в нынешних условиях эти системы могут быть использованы в небольших избирательных округах, в первую очередь – на муниципальных выборах.

Использование преференциальных систем требует высокой культуры избирателей и членов избирательных комиссий, а также серьезной разъяснительной работы. Поэтому ее нельзя внедрять принудительно. Тем не менее, исходя из того, что проект Кодекса рассчитан не столько на сиюминутное внедрение, сколько на перспективу, автор считает чрезвычайно важным показать,

что эти системы могут быть описаны, что для их внедрения нет никаких серьезных юридико-технических препятствий.

Кроме того, по мнению автора, некоторых муниципальных образованиях (например, в наукоградах) уже сейчас есть условия для использования преференциальных систем, и можно было бы их там опробовать.

## **10. Об избирательных системах для региональных выборов**

Для выборов высших должностных лиц субъектов РФ (если такие выборы будут допущены федеральным законом об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ) в проекте Кодекса предусмотрено использование только мажоритарной избирательной системы с перебаллотировкой. Вместе с тем, как отмечалось выше (см. раздел 6), у региональных законодателей остается возможность выбора ряда существенных параметров этой системы.

Для выборов депутатов региональных парламентов региональным законодателям предоставляется возможность выбора из шести вариантов:

- система единственного передаваемого голоса;
- персонализированная смешанная система;
- сочетание системы закрытых списков с мажоритарной системой относительного большинства;
- сочетание системы закрытых списков с мажоритарной системой в многомандатных округах;
- сочетание системы открытых списков с мажоритарной системой относительного большинства;
- сочетание системы открытых списков с мажоритарной системой в многомандатных округах.

Таким образом, в проекте, как и в действующей законодательстве, запрещено использование на выборах региональных парламентов полностью мажоритарной системы. Это связано с тем, что мажоритарная система допускает, чтобы все мандаты получили представители одной партии, что не соответствует правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Однако в проекте запрещено также использование на выборах региональных парламентов полностью пропорциональной системы. Это связано с тем, что пропорциональная система не обеспечивает всем гражданам возможность реализации пассивного избирательного права.

## **11. Об избирательных системах для муниципальных выборов**

Для выборов главы муниципального образования в проекте предложена возможность выбора из трех вариантов:

- 1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;
- 2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой;
- 3) мажоритарно-преференциальная избирательная система.

При этом «по умолчанию» для выборов главы муниципального района, городского округа предусмотрена мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой, а для выборов главы поселения, внутригородской территории города федерального значения – мажоритарная избирательная система относительного большинства.

Для выборов депутатов представительного органа муниципального образования в проекте предложена возможность выбора из восьми вариантов:

- 1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;
- 2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой;
- 3) мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах;
- 4) избирательная система единственного передаваемого голоса;
- 5) пропорциональная избирательная система с открытыми списками;
- 6) персонализированная смешанная избирательная система;
- 7) сочетание мажоритарной избирательной системы относительного большинства с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками;
- 8) сочетание мажоритарной избирательной системы в многомандатных избирательных округах с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками.

Таким образом, в проекте не предусмотрена возможность использования на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками.

Выбор избирательной системы для муниципальных выборов в проекте отнесен к компетенции муниципального образования (он должен быть зафиксирован в его уставе). Закон субъекта РФ не может ограничивать муниципальное образование в выборе избирательной системы.

## **12. Об ограничениях для мажоритарной и пропорциональной систем**

В проекте предлагается отказаться от «формулы смешения», предусмотренной действующим законодательством: избрание не менее половины депутатов по пропорциональной системе. Вместо этого были предложены два отдельных ограничения для мажоритарной и пропорциональной систем.

Для пропорциональной системы ограничением служит число мандатов, распределяемых в округе: не менее 20 на региональных и не менее 15 на муниципальных выборах – для того чтобы могло быть достигнуто реально пропорциональное распределение.

Для мажоритарной системы ограничением служит среднее число избирателей в округе – оно должно быть не более 200 тысяч для региональных выборов и не более 30 тысяч для муниципальных.

После обсуждения на «круглых столах» в проект Кодекса было добавлено более общее ограничение: число депутатов, избираемых в соответствии с каждой

из избирательных систем, не может быть менее одной трети и не может быть более двух третей от общего числа депутатов представительного органа.

### **13. О заградительном барьере и методиках распределения мандатов**

Заградительный барьер приводит к искажению пропорциональности представительства и является определенным ограничением избирательных прав граждан. Поэтому наличие заградительного барьера и его величина должны быть обоснованы. По мнению автора, такие обоснование есть.

Мы все исходим из фундаментальной посылки: итоги голосования отражают позицию, мнения, предпочтения избирателей. Но каждый, кто занимался научными, инженерными, экономическими и тому подобными расчетами, знает, что любая величина рассчитывается с определенной точностью. Если, например, мы говорим, что напряжение в розетке 220 вольт, это не значит, что в ней не может быть 219 или 221. И если экскурсовод в музее говорит, что статуе 10 тысяч лет, это не значит, что на следующий год он скажет: ей 10 тысяч лет и один год.

Точно так же с волеизъявлением избирателей. Есть масса факторов, вносящих искажения. Не будем здесь говорить о «систематических ошибках», обусловленных использованием манипулятивных технологий и в первую очередь административного ресурса. Есть и «случайные ошибки»: часть избирателей могла по ошибке поставить галочку не в тот квадрат, часть могла голосовать наобум, методом случайного тыка, часть могла сделать выбор на основе случайных факторов.

Каков уровень такого «шума»? О.Н. Каюнов в одной из своих старых работ предложил использовать в качестве индикатора «шума» долю недействительных бюллетеней. Здесь есть проблема: никто всерьез не исследовал статистику недействительных бюллетеней. Сейчас, когда отменили голосование «против всех», недействительные бюллетени стали явно использоваться в протестных целях. Возможно, они частично использовались с этой целью и ранее. Тем не менее, можно предполагать, что до отмены строки «против всех» недействительные бюллетени были в основном результатом ошибок избирателей.

По представлению автора, основанному на исследовании электоральной статистики, менее 1% – это явный «шум», между 1 и 2% – скорее всего «шум», больше 3% – это уже точно не «шум».

Иными словами, партия, получившая на выборах менее 1% голосов, скорее всего, не представляет никакой устойчивой группы избирателей, а ее результат абсолютно случаен.

Из этих рассуждений следует, что барьер на уровне 2–3% существенно права избирателей не нарушает. Однако это недостаточное основание для введения барьера. Ведь если явление безвредное, то с ним не надо бороться путем запретов и ограничений. Поэтому важно показать, в чем вред наделения мандатами партий, получивших столь небольшую долю голосов.

И тут надо сразу заметить: если число партий принудительным путем сокращено до семи – вреда от отсутствия барьера уже нет никакого. В такой



ситуации барьер совершенно излишен. Но если партийное законодательство будет либерализовано, если число партий вновь вырастет до нескольких десятков, то ситуация кардинально изменится.

Если на выборах в Государственную Думу барьер будет равен  $1/450=0,22\%$ , или  $1/225=0,44\%$ , или вообще не будет барьера (а это при использовании для распределения мандатов методики Хэйра-Нимейера дает порог включения значительно ниже  $0,22\%$ ), то это послужит стимулом для катастрофического дробления партийного поля. Деятелю, рвущемуся в политику, достаточно будет создать партию, зарегистрировать возглавляемый им партийный список (кого он включит в него – совершенно неважно) – и у него появятся очень хорошие шансы получить думский мандат:  $0,2-0,3\%$  избирателей за этот список случайно да проголосуют. Число таких квазипартий начнет расти, и в Думе мы получим несколько десятков депутатов, которые никаких избирателей реально не будут представлять, и будут только мешать ее работе.

Второй момент связан с тем, что заградительный барьер способствует повышению работоспособности парламента, отсекая от распределения мандатов партии, которые не могут создать полноценные фракции из-за небольшого числа мандатов, причитающихся им при отсутствии барьера. Однако эта проблема по-разному проявляется в зависимости от численности депутатов. Так, в случае выборов депутатов Государственной Думы полностью по пропорциональной системе преодоление  $3\%$  дает не менее 13 мандатов, что вполне достаточно для создания полноценной фракции; поэтому для такого случая барьер выше  $3\%$  будет чрезмерным. При избрании по спискам 225 депутатов барьер в  $3\%$  можно расценить как заниженный (минимум 6 мандатов),  $4\%$  – как вполне достаточный (минимум 9 мандатов), а  $5\%$  – как предельно допустимый (минимум 11 мандатов).

Есть и другие проблемы, связанные с отсутствием барьера или низким барьером. Тот же О.Н. Каюнов отмечал, что малые фракции при сильно раздробленном парламенте часто имеют реальное влияние, непропорциональное их доле, несоразмерное их поддержке в обществе (Израиль – хороший тому пример). Это особенно проявляется в странах с парламентским режимом, но может проявляться и при президентско-парламентском режиме. Кроме того, большое количество фракций может сделать парламент неработоспособным. Правда, все эти аргументы могут привести к выводу о желательности повышения барьера – аж до  $10\%$  или даже выше. Но вот тут и надо применить принцип соразмерности, то есть сопоставить вред от повышения барьера с вредом от его понижения.

По мнению автора, при увеличении барьера выше  $5\%$  вред от такого повышения существенно возрастает, а польза минимальна. При уменьшении барьера ниже  $3\%$  существенно растет вред от такого снижения и не сильно увеличивается польза. Иными словами, оптимальная величина барьера лежит в интервале  $3-5\%$ , и потому целесообразно остановиться на  $4\%$ .

Все вышеприведенные рассуждения касались Государственной Думы или, шире, национального парламента. С региональными законодательными органами (и тем более с муниципальными собраниями), которые обычно малочисленны,

ситуация несколько иная. При небольшом числе депутатов в представительном органе заградительный барьер не играет никакой роли в повышении работоспособности парламента, поскольку, во-первых, такой орган может быть работоспособен и без создания фракций, во-вторых, при распределении по спискам, скажем, 20 мандатов преодоление даже 7%-ного барьера гарантирует прохождение всего одного–двух кандидатов (то есть полноценной фракции все равно не получается). Иными словами, барьер в этом случае не дает существенной пользы. С другой стороны, барьер на уровне 4% не имеет для них и существенного вреда, поскольку само небольшое число распределяемых по спискам мандатов создает «естественный барьер».

Исходя из этих соображений, можно было бы в Избирательном кодексе просто запретить устанавливать барьер для региональных и муниципальных выборов. Но, во-первых, у нас все же есть регионы, где законодательный орган насчитывает около сотни депутатов, и там ситуация несколько иная (и, кроме того, мы не можем исключить, что в будущем не возникнет тенденция к увеличению численности этих органов). Во-вторых, очевидно, что установление барьера для выборов в Государственную Думу и одновременно запрет на установление барьера на региональных выборах вызовут непонимание, на преодоление которого уйдет много сил. Поэтому, исходя из небольшого вреда от барьера на уровне 4%, проект Кодекса оставляет региональным законодателям право на установление такого барьера.

Кроме того, в проекте Кодекса предложен переход на «плавающий барьер», если списки, преодолевшие барьер, получают в сумме менее 75% голосов, а не 50 или 60%, как в действующем законодательстве. Тем самым гарантируется более высокий минимальный уровень представительности парламента.

Что касается методики распределения мандатов, то автор полагает, что федеральный законодатель вправе установить единую для всех выборов методику, поскольку в этом вопросе никакой региональной специфики нет и быть не может. Тем самым будет установлена гарантия от использования методик, существенно искажающих пропорциональность распределения (метод делителей Имперали и др.). Поэтому в проекте предложена в качестве универсальной методика, основанная на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка. Эта методика, во-первых, простая и понятная, во-вторых, вполне справедливая, в-третьих, традиционна для российских выборов.

Тем не менее, остается одна проблема. В случае отсутствия заградительного барьера методика, основанная на квоте Хэйра и правиле наибольшего остатка, может случайным образом приводить к получению мандата партией, имеющей низкую поддержку избирателей (в 5–6 раз ниже «естественного барьера»). В некоторых странах в целях избегания такого результата используют для распределения мандатов модифицированный метод делителей Сент-Лагюе (деление на ряд чисел, начинающихся с 1,4, затем 3, 5, 7 и т.д.). Поэтому в принципе можно было бы допустить использование некоторых методов делителей при отсутствии заградительного барьера, однако автор пока не видит смысла усложнять таким образом закон ради избегания маловероятных и малоопасных результатов.

## 14. Об условиях признания выборов несостоявшимися

Автор проекта выступает за безусловное восстановление строки «против всех», поскольку она позволяет избирателям более полно выражать свою позицию по отношению к баллотирующимся кандидатам или партийным спискам. В то же время автор считает неверной действовавшую в период 1997–2006 годов норму, требующую признавать выборы несостоявшимися, если победитель в одномандатном (многомандатном) округе получил меньше голосов, чем число голосов, поданных против всех кандидатов.

По убеждению автора и ряда других экспертов, число голосов против всех кандидатов должно сравниваться не с числом голосов за каждого кандидата, а с числом голосов, поданных за всех кандидатов (в тех случаях, когда у избирателя один голос). Такие нормы действовали в некоторых регионах до 1997 г. Более подробное обоснование позиции автора см. в статье: Любарев А.Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 104–113.

Здесь некоторую сложность представляет наличие недействительных бюллетеней. Наиболее радикальным выходом был бы переход на расчет всех процентов, полученных кандидатами и партийными списками, не от числа избирателей, принявших участие в голосовании (как сейчас), а от числа действительных бюллетеней. Однако автор считает такой переход нежелательным по нескольким причинам: во-первых, нежелателен отказ от сложившейся традиции; во-вторых, будет сложнее сравнивать результаты выборов, прошедших после такого изменения, с результатами более ранних выборов; в-третьих, возникнут проблемы с интерпретацией позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 17.11.1998 № 26-П. В нем говорилось, что «недопустимо, если избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, тем не менее все вместе не получают хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей (т.е. 50 процентов плюс один голос), принявших участие в голосовании».

Исходя из этого тезиса, в проекте для выборов по партийным спискам устанавливается, что выборы признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех списков кандидатов, и число недействительных бюллетеней в сумме составляют не менее половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Автор считает, что для единообразия аналогичная норма должна действовать при использовании любой избирательной системы.

Что касается порога явки, то автор считает, что при наличии строки «против всех» установление порога явки нецелесообразно. В условиях, когда наличие строки «против всех» позволяет избирателю активно выразить свое негативное отношение ко всем участвующим в выборах кандидатам или партийным спискам, неявка означает пассивную позицию избирателя, отказывающегося не только выбирать кандидатов или партии, но и голосовать «против всех». Автор полагает, что пассивная позиция любого числа избирателей не должна препятствовать активным избирателям выражать свою волю на выборах.

Правда, высказывается мнение, что отсутствие порога явки позволяет проводить выборы так, чтобы большинство избирателей о них не знали. Однако автор полагает, что проблема эта может быть решена и без восстановления порога явки. Конечно, нельзя с органов власти и избирательных комиссий снимать обязанность по информированию избирателей. Но все же главное, что влияет на явку, – это наличие конкуренции и возможность кандидатам и партиям доносить свои позиции, свои агитационные материалы до избирателей. Если это будет обеспечено, избиратель будет знать о том, что проходят выборы.

###