

# Общественный проект

по созданию

## Избирательного кодекса Российской Федерации

Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС»

109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 2а. Тел./факс: (495) 234-59-39. Эл.почта: golos@golos.org. Сайт: www.golos.org

### Послесловие к дискуссии, прошедшей на «круглом столе»: «Регулирование избирательной системы в Избирательном кодексе» 10 февраля 2009 года

*А.Е. Любарев*

#### Часть II. Избирательная система на выборах в Государственную Думу

1. Выборы по пропорциональной системе: единый округ или несколько многомандатных
2. Модель с разделением страны на 83 избирательных округа
3. Модель с разбиением страны на укрупненные многомандатные округа
4. Персонализированная смешанная система

#### **1. Выборы по пропорциональной системе: единый округ или несколько многомандатных**

Один из наиболее принципиальных вопросов, вызвавших дискуссию, это вопрос о том, как проводить выборы по пропорциональной системе: в едином округе, охватывающем все страну, или разбивать территорию страны на нескольких многомандатных округов.

Первый подход был реализован на выборах в Государственную Думу всех пяти созывов и предлагается в разрабатываемом проекте Кодекса. При этом привязка депутатов к определенным территориям достигается за счет разбиения списка на региональные группы.

Второй подход был реализован в 1917 года на выборах в Учредительное собрание. Приверженцем этого подхода являются В.Е. Чиркин, А.В. Кынев и Г.В. Голосов.

В.Е. Чиркин предлагает следующий вариант (см. [его статью в сборнике «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»](#)). Страна делится на несколько десятков (примерно 40–50) многомандатных избирательных округов. Округа будут неравными, чтобы не нарушать административные границы. От каждого округа могут избираться 10–15 депутатов.

По мнению В.Е. Чиркина, это дает несколько плюсов. Во-первых, в этих бюллетенях мы можем разместить фамилии кандидатов. Т.е. кандидаты будут индивидуализированы и избиратели увидят фамилии людей, которые для них сравнительно узнаваемы. Во-вторых, это дает оживление деятельности региональных партийных организаций. Кандидатов будут выдвигать не центральное партийное начальство, а региональные и местные организации партий. Это повысит их активность, работу среди населения. И в-третьих, это дает возможность ввести открытые списки.

А.В. Кынев в [тезисах, подготовленных к «круглому столу» 25 ноября 2008 года](#), предложил: «При проведении выборов по полностью пропорциональной системе должна быть

исключена возможность выдвижения по всему региону единого списка кандидатов – регионы должны разбиваться на несколько территорий, по каждой из которых должен отдельно выдвигаться список избирательного объединения (а не территориальная группа внутри единого списка, как сейчас). Внутри каждой такой территории должно распределяться фиксированное количество мандатов, чтобы исключить возможность того, чтобы за счет манипуляций с явкой одни территории добивались завышенного представительства по отношению к другим... Часть мандатов могут носить корректировочный характер, и распределяться между списками после распределения в этих многомандатных округах с пропорциональной системой (аналогично, к примеру, избирательной системе Швеции). Аналогичный механизм можно предусмотреть для федеральных выборов».

По моему мнению, целесообразность такого подхода на региональных выборах еще меньше, чем на федеральных. Поэтому для начала надо разобраться с выборами в Государственную Думу. Правда, из текста можно понять, что А.В. Кынев не настаивает на таком подходе в случае использования смешанной системы, а в проекте Кодекса не предусмотрено использование полностью пропорциональной системы ни на федеральных, ни на региональных выборах.

Тем не менее, на «круглом столе» 10 февраля 2009 года А.В. Кынев вновь высказался за разбиение страны на несколько многомандатных округов с фиксированным количеством мандатов и за систему, подобную шведской (с корректировочными мандатами). При этом на вопрос, на сколько округов надо делить страну, он ответил: «как вариант – 25-30». Но одновременно сказал, что он «за концепцию Голосова».

Однако концепция Г.В. Голосова несколько иная. Вот как она изложена в [его статье](#): «Я думаю, что простым и эффективным решением было бы избрание Государственной думы в пропорциональных округах различной величины, образованных на основе субъектов РФ». При этом все 450 мандатов предполагается замещать в 83 округах, т.е. Г.В. Голосов не предусмотрел корректировочные мандаты.

Таким образом, существуют две принципиально разных модели разбиения страны на округа: 1) соответствующие субъектам РФ (83) и 2) более крупные (25–30, 40–50). Начнем с первой модели, которая соответствует модели выборов в Учредительное собрание (с той разницей, что тогдашние губернии были крупнее нынешних областей).

## **2. Модель с разделением страны на 83 избирательных округа**

Разделим, как предлагает Г.В. Голосов, 450 мандатов между 83 субъектами РФ пропорционально численности избирателей. Данные о численности избирателей я взял из сводной таблицы ЦИК РФ по выборам Президента РФ 2 марта 2008 года. Для распределения мандатов между регионами использована методика, которую я предлагаю включить в Избирательный кодекс (в статью, посвященную распределению одномандатных избирательных округов между регионами) и которая, по моей оценке, дает оптимальное распределение по критерию сумма модулей разности между отношением числа избирателей к средней норме представительства и числом мандатов.

Получаем следующее распределение. В 12 регионах должны быть созданы одномандатные округа, т.е. в них никакой пропорциональной системы использовано быть не может, а придется использовать мажоритарную систему. В 9 регионах будут созданы двухмандатные округа, в 14 – трехмандатные, еще в 14 – четырехмандатные. Таким образом, еще в 37 регионах пропорциональность окажется весьма условной. И в целом получается, что в большинстве регионов мы не сможем обеспечить полноценно пропорциональную систему.

Еще в 23 регионах размер округа составит от 5 до 9. И только в 11 регионах он превысит 10, что является мало-мальски приемлемым для пропорциональной системы.

Для демонстрации достоинств предложенной системы Г.В. Голосов смоделировал, как распределились бы мандаты между партиями, участвовавшими в думских выборах 2003 года, если бы они получили то же количество голосов, что и на этих выборах. Я попробовал воспроизвести это моделирование и получил результаты, немного (но не принципиально) отличающиеся (разница не больше 2 мандатов) от полученных Г.В. Голосовым.

Далее Г.В.Голосов сравнил результаты моделирования с реальными результатами выборов 2003 года. Однако, на мой взгляд, такое сравнение не вполне корректно, поскольку сравниваемые системы отличаются сразу по трем параметрам, т.е. еще по двум параметрам помимо избирательного округа. Во-первых, выборы 2003 года проходили по смешанной несвязанной системе, и число полученных партией мандатов складывалось из числа мандатов, распределенных по пропорциональной системе в 225-мандатном едином округе, и числа мандатов, полученных в одномандатных округах. Во-вторых, на выборах 2003 года действовал 5%-ный заградительный барьер. Система, предложенная Г.В.Голосовым, не предусматривает введения заградительных барьеров. По его мнению, «при такой системе необходимость в установлении заградительного барьера отпала бы сама собой. В большинстве регионов ограничивающим фактором служила бы величина округа».

Такие рассуждения, на мой взгляд, не вполне корректны. Если «необходимость» в установлении заградительного барьера выводить из желания доминирующей партии ограничить прохождение в Думу «малых» партий, то барьеры будут установлены и при предлагаемой системе. Если же исходить из интересов демократии, то напрашивается снижение барьера и при выборах по единому округу.

Поэтому я смоделировал также ситуацию, когда в каждом из регионов установлен 5%-ный барьер. И сравнил полученные результаты с распределением мандатов при тех же итогах голосования для 5%-ного и 3%-ного барьеров в 450-мандатом округе, отдельно для пропорциональной и персонализированной смешанной системы.

**Число мандатов, которое получили бы партии и блоки  
по результатам выборов 2003 года при использовании различных моделей**

Партия или блок	Единый 450-мандатный округ				83 округа, соответствующих регионам	
	пропорциональная система		персонализированная смешанная система		5%	без барьера
	5%	3%	5%	3%		
«Единая Россия»	239	197	186	158	221	192
КПРФ	80	66	63	53	78	78
ЛДПР	73	60	57	48	76	68
«Родина»	58	48	45	38	45	48
«Яблоко»	0	23	4	18	12	19
СПС	0	21	3	17	9	13
АПР	0	19	2	15	6	16
РПП–ПСС	0	16	0	13	2	11
ПВР–РПЖ	0	0	3	3	1	3
НПРФ	0	0	17	17	0	0
НК–АР	0	0	1	1	0	1
«Разв. предпр-ва»	0	0	1	1	0	0
ВР–ЕС	0	0	1	1	0	0
ИПР	0	0	0	0	0	1
самовыдвиженцы	0	0	67	67	0	0

Из приведенной таблицы видно, что предложенная Г.В.Голосовым модель дает более справедливое распределение мандатов по сравнению не только со смешанной несвязанной системой (это сравнение дано в цитированной статье), но и по сравнению с пропорциональной системой с 5%-ным барьером. Однако снижение барьера и тем более переход к персонализированной системе лишают модель Г.В.Голосова данного преимущества.

При этом модель Г.В.Голосова имеет очень существенный недостаток с юридической точки зрения: в разных регионах используются разные избирательные системы, и тем самым граждане, проживающие в разных регионах, обладают разными правами. Это ставит под сомнение конституционность данной модели.

### **3. Модель с разбиением страны на укрупненные многомандатные округа**

Что касается модели, предложенной В.Е. Чиркиным и А.В. Кыневым, то, будучи существенно более сложной, чем модель, предусматривающая единый избирательный округ и списки, разбитые на региональные группы, она не дает перед последней существенных преимуществ. Так, вряд ли будут реализованы декларируемые В.Е. Чиркиным достоинства. Поскольку большинство округов будут объединять по несколько регионов, то в выдвижении списков по этим округам все равно решающую роль будет играть центральное партийное руководство. И кандидаты, включенные в эти списки, будут узнаваемы лишь в своих регионах.

Не гарантирует такая система и справедливое распределение мандатов между регионами. В случае использования закрытых списков внутри каждого округа распределение мандатов между регионами будет зависеть не от итогов голосования, а от расположения кандидатов в списке. Другое дело, что, как отмечают и В.Е. Чиркин, и А.В. Кынев, эта модель позволяет использовать открытые списки. В случае открытых списков можно надеяться на более справедливое региональное представительство, но и в этом случае оно не гарантировано.

Однако я считаю внедрение открытых списков на выборах в Государственную Думу преждевременным: их желательно для начала опробовать на региональных выборах. Пока они применялись только в четырех регионах, но по ряду причин только одну из таких кампаний (в Тверской области) можно считать модельной. Однако именно после этой кампании было принято решение отказаться от открытых списков.

### **4. Персонализированная смешанная система**

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 одному округу и соответствующему одномандатному округу.

Сначала подводятся итоги по одномандатным округам, где используется мажоритарная система 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 одному 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 одному округу, и после этого проводится новое распределение мандатов. Однако, по моим оценкам, такие случаи не будут частыми.

Таким образом, персонализированная смешанная система обеспечивает пропорциональное представительство партий (с минимальными искажениями), с другой – дает избирателю возможность голосовать за конкретных лиц, в том числе и за независимых кандидатов.

В проекте Кодекса для обеспечения регионального представительства предусмотрено разбиение партийных списков на региональные группы, как это практиковалось на всех прошедших выборах в Государственную Думу. При этом партиям предоставлена возможность варьировать число групп в широких пределах: от 15 до 225. Это обусловлено тем, что партиям целесообразно увязывать число групп с ожидаемым результатом (т.е. с ожидаемым числом мандатов по единому округу).

Главным аргументом против использования персонализированной смешанной системы является опасение, что она будет стимулировать партии «скрывать» своих кандидатов, выдвигая их как независимых. Однако, по моему мнению, 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, должно быть сохранено право 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.

Аргументом против единого списка, разбитого на группы, является то, что такая модель стимулирует глав регионов к фальсификациям, с помощью которых они могут добиваться увеличения в Думе представительства своего региона. Однако открытые списки также будут стимулировать фальсификации. Представим себе, что в многомандатном округе, включающем несколько регионов, в открытый партийный список включены по одному представителю этих регионов. Тогда возникнет соблазн для увеличения представительства региона любыми средствами обеспечить в регионе персональное голосование именно за своего представителя. Причем это будет касаться не только «партии власти», но даже оппозиционных партий, если в списке этой партии откажется лояльный губернатору кандидат (а обеспечение этого тоже часто под силу губернатору и будет еще больше стимулироваться данной моделью). И бороться такими фальсификациями еще труднее, чем с обычными.

Есть еще два соображения в пользу персонализированной смешанной системы по сравнению с моделью Чиркина–Кынева. Первое состоит в том, что модель Чиркина–Кынева предусматривает жесткую нарезку территории страны на многомандатные округа и тем самым жесткое объединение регионов в один округ. Однако 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.

Наконец, персонализированная смешанная система (со списками, разбитыми на региональные группы) является более привычной. Собственно говоря, для избирателя она ничем не отличается от смешанной несвязанной системы, применявшейся на выборах в Думу первых четырех созывов. Модель Чиркина–Кынева, напротив, имеет два принципиальных новшества – нарезку страны на крупные многомандатные округа и открытые списки. Я полагаю, что не стоит предлагать сразу много новшеств, тем более непроверенных.

Таким образом, я остаюсь приверженцем персонализированной смешанной системы.