

## ВЕРНА ЛИ БУДЕТ ПРОПОРЦИЯ?



политика

**Что может  
и чего не может  
избирательная  
система?**

Едва лишь затихло эхо избирательных баталий, вновь возникла тема изменения избирательного законодательства. Если в прошлые времена Кремль не чаял как избавиться от пропорциональной составляющей, то теперь там склоняются к другой крайности – полном отказе от мажоритарной составляющей. Председатель ЦИКа А.Вешняков высказался за дискуссию по этой теме. Воспользуемся его приглашением.

Сначала – о политологической азбуке. Законодательная власть может избираться по мажоритарной системе, когда голосуют за конкретных кандидатов индивидуально, может – по пропорциональной, когда кандидаты от одной партии или блока объединены списком. Каждая система имеет свои достоинства и недостатки, каждая имеет и разные последствия для формирования политического строя. Мажоритарная система предпочтительнее с точки зрения прямого представительства избирателей (каждый видит депутата, за которого голосовали в его городе или деревне), пропорциональная – с точки зрения полноты представительства (в мандаты превращен каждый голос, кроме тех, которые поданы за заведомых аутсайдеров), а также с точки зрения дисциплинированности партийных фракций. «Мажоритарка» в один тур через несколько циклов часто (но не обязательно) приводит к двухпартийной системе (это называется в политологии «Законом Дюверже»), пропорциональная – к многопартийной. В первой «качество» представительства достигается тем, что побеждают наиболее авторитетные для каждой территории кандидаты, во второй – партийные платформы, привлекательные для значимой части населения страны. «Мажоритарка» теснее связана с гражданским обществом, пропорциональная система облегчает достижение компромиссов, т. к. лидеры списков пользуются большей автономией от избирателей.

Все эти общие правила действовали в той или иной степени и в России. Однако совместив два начала в смешанной избирательной системе, нельзя было надеяться совместить и их достоинства. Доминирующую роль в этой системе заняла «пропорциональная» составляющая, но и мажоритарный компонент, уйдя на задний план, оставался весьма существенным. Пройдя испытания четырьмя выборами, эта система принесла свои плоды и, разумеется, свои разочарования. Подведем краткие итоги прошедшему десятилетию ее функционирования.

1. Система оказалась не бесспорной, но достаточно простой и понятной, а потому и привычной. Для раздираемого противоречиями общества – это главный итог: сомнения в легитимности выборов носили достаточно ограниченный характер и не мешали работе власти.
2. Система сохранила избирателю «прямого представителя» – мажоритарные депутаты, многие из которых за прошедшие годы выстроили надежную систему «обратной связи», стали своеобразными «ходатаями» и «омбудсманами» своих округов. Для таких депутатов главными ресурсами были связи в элите и личные качества, но не партийные флаги – даже впечатляющий успех одномандатников от «Единой России» (103 победы при 144 партийных кандидатах) – это, прежде всего, результат работы мощной административной машины, а не популярность партийного флага.
3. Вместе с тем, только пропорциональная составляющая думских выборов давала материал для партийного строительства (что прекрасно понимали ее создатели). Казалось, что партии не только создаются, но и постепенно укореняются в обществе. Однако куцые полномочия Думы и слабость гражданского общества сыграли с партиями злую шутку: полагаясь на гарантированность «строительных механизмов» пропорциональной системы, они так и не смогли стать полноценными общественными институтами. В итоге «устояли» через четыре цикла выборов лишь три партии: «партия ума, чести и совести прошлой эпохи», т. е. КПРФ, «партия Жириновского» как самого неординарного из российских политиков и «партия, назначенная властью» под разными названиями. Все остальные не удержались на политической арене (посмотрим, какая судьба ожидает «Родину»), и перспектив на их восстановление пока не просматривается. Уже это одно порождает серьезные вопросы к пропорциональной системе: в обществе не сложилась четкая структура интересов, которую должны бы были (в идеале) воспроизводить партийные платформы, да и сами платформы оказались разрушенными. Только в таких условиях платформа популярного президента смогла стать абсолютно доминирующей.
4. Именно смешанная система позволила стране пережить «бурные девяностые», когда Кремль сосуществовал с оппозиционной Думой. Пользующиеся высокой автономией от избирателя и даже собственных партий лидеры оппозиции (Зюганов, Жириновский, да и не только они) шли на компромиссы с властью по важнейшим вопросам (назначения премьеров, бюджет, важнейшие законы), громко критикуя власть по проблемам, имеющим скорее эмоционально-пропагандистский, чем политический смысл. Одномандатники, среди которых преобладали беспартийные центристы, в критических ситуациях шли с властью на тактический

союз против оппозиции. За шесть лет оппозиционной Думы – один вотум недоверия правительству (не имевший последствий) и один «навязанный» президенту премьер (и то всего на полгода), да еще один не состоявшийся импичмент.

5. Система выборов и образующихся по их итогам парламентов оказалась достаточно гибкой, остающейся работоспособной при совершенно разных раскладах партий и депутатов.

### Что будет?

Из приведенного анализа ясно, что оба компонента смешанной избирательной системы, при всех очевидных достоинствах, работают далеко не идеально: партии не сложились (несмотря на пропорциональную компоненту), одномандатники во все большей степени попадают в зависимость от административного ресурса, а не воли избирателя. Но проблемы с «мажоритаркой» в случае принятия чисто пропорциональной системы исчезнут сами собой. Поэтому остановимся на проблемах с «пропорцией».

*Первая проблема – общий уровень легитимности избираемого парламента.* В 90-е годы в опросах общественного мнения россияне в соотношении примерно 2:1 высказывались за чисто мажоритарную систему. Их предпочтение конкретному депутату по сравнению с партией понятно: партии малоавторитетны и воспринимаются как верхушечные образования, а не объединение сильных (и «привязанных к избирателю») политиков, поэтому больше веры тому депутату, который заключает прямой «электоральный контракт» с избирателем конкретного округа. Пока наш избиратель имеет как бы два голоса на выборах: один – за партийную платформу (и там если и важна личность, то личность лидера, а не всего списка), другой – за защитника интересов жителей определенной территории.

Чтобы проиллюстрировать степень «обезличенности» партийных списков возьмем пример выборов 2003 г. У их победителя – партии «Единая Россия» в избирательных бюллетенях избиратель видел 96 фамилий кандидатов («тройка» федерального списка плюс 31 региональная группа), в каждом бюллетене соответственно было 6 фамилий – «федеральная» и «региональная» тройки. Конечно, полные списки региональных групп были теоретически доступны в Интернете или в избирательных комиссиях, но много ли избирателей удосужились их поискать? После выборов оказалось, что 33 человека – больше, чем каждый третий из обозначенных в бюллетенях кандидатов, от думского мандата отказался, предпочтя ему работу в прежнем статусе (министра, губернатора, мэра, даже ректора МГУ). Еще 24 мандата досталось людям, в первые тройки не входившим, а потому массовому избирателю вообще неизвестным. Вот и получается, что из 120 «списочных» мандатов этой партии почти половина (57) получены людьми, фамилий которых массовый избиратель вообще не видел! У остальных партий, в силу того, что общее число депутатов у

них меньше, не так много и «невидимок» – по 12 из федеральной части трех списков да трое из одной региональной группы в ЛДПР. Но в итоге получается, что из 225 «списочников» 96 (т. е. 42%!) были абсолютно неизвестны избирателю.

Что же произошло бы при аналогичных результатах выборов в 2007 г.? Поскольку партии получали бы вдвое больше мандатов, в Думе бы в большем количестве оказывались четвертые-пятые номера региональных списков, невидимые избирателю. Если допустить, что списки четырех партий делятся на региональные группы так же, как в 2003-м (31 группа у «ЕР», 20 – у КПРФ, 12 – у «Родины», 7 – у ЛДПР), то число «невидимок» по приблизительному подсчету составило бы 228 человек, т. е. *больше половины Думы!*

*Вторая проблема – представительность парламента.* Напомним, что смысл пропорциональной системы не в том, чтобы «укрупнить» партии, а в том, чтобы максимально точно учесть нюансы разных интересов (по крайней мере, тех, которые получают поддержку числа граждан, превышающего отсекающий барьер). Значит, по определению при пропорциональной системе нельзя создать двухпартийный парламент без грубого нарушения принципа представительства интересов. Кстати, действующее избирательное законодательство корректно трактует эту проблему, оговаривая, что в Думу должны проходить не менее четырех списков. Что же касается представительства, то не будем забывать, что Россия – самая населенная демократия с пропорциональной избирательной системой. Даже если считать не от общего числа избирателей (108,9 млн на декабрьских выборах в Госдуму), а от реальной явки в 55,75%, то 1% – это 607 000 россиян. Это означает, что партия, за которую проголосует 4,25 млн избирателей (чуть меньше 7% – нового избирательного барьера) получит в парламенте ровно ноль мандатов. Семипроцентный барьер и так казался слишком высоким, но если избирателя лишить «одномандатного» голоса, он может стать роковым для представительности (иными словами – легитимности) Думы. Даже при пятипроцентном барьере не было гарантий адекватного представительства: в 1995 г. в Думу не прошли партии, за которые проголосовало 46% избирателей (западные политологи в ужасе схватились за головы); в 2003 г. отсев составил 29,35%. По нынешнему закону в «перераспределение» попало благодаря этому 68 мандатов, а по чисто пропорциональной системе оно равнялось бы 135 мандатам – почти третьей части Думы.

Итак, механический – без коррекции законодательства – переход на полностью пропорциональную систему привел бы к катастрофическому падению качества представительства интересов граждан в нижней палате парламента. Как мы показали, половина его депутатов может оказаться «невидимыми» для избирателя, а треть – получившими мандаты в результате математического перераспределения голосов. И нет никаких гарантий, что ситуация не окажется еще хуже.

Тогда вопрос: что же это дает? Нет никаких оснований утверждать, что полностью пропорциональная система создаст дополнительные стимулы для партстроительства: ни смешанная система (где роль пропорциональной составляющей была главной), ни закон о партиях не смогли преодолеть действие объективных факторов, которые привели к краху партийной системы. Что же остается? Только одно: дальнейшее укрепление моноцентрической системы власти в стране. Сейчас региональные группы интересов (в первую очередь – губернаторы) могут проводить своих лоббистов в Думу по одномандатным округам. Даже если их кандидатуры согласовываются с Москвой (например, для получения кандидатом флага «Единой России»), это согласование губернаторы проводят «с позиции силы»: они лучше знают своих кандидатов и именно они распоряжаются административным ресурсом. Попав в Думу, такой депутат будет лоялен «партии власти» при принципиальных голосованиях, но относительно автономен и силен в вопросах, имеющих значение для региона (например, при распределении бюджетных средств). Тяжелее придется и лоббистам от бизнеса: если сегодня у них есть два канала проведения своих «уполномоченных» – через списки партий и через одномандатные округа (в союзе с губернаторами), то при переходе на пропорциональную систему останется только первый из этих каналов. В итоге главным «выигрышем» от смены избирательной системы станет федеральный центр, который получит полный контроль над корпусом кандидатов в депутаты от партии власти и существенным образом ограничит региональный лоббизм. Это – единственное, что может сделать новый вариант избирательного закона привлекательным для власти.

Впрочем, победа может оказаться «пирровой»: с исчезновением одномандатников «партия власти» лишается возможность вбирать в себя «крепких центристов», естественно тяготеющих к ней. Вспомним, что даже на триумфальных для себя выборах 2003 г. «Единая Россия» получила 120 мандатов по спискам, еще 103 – в округах, а остальные 80 «добрала» за счет мажоритарщиков от Народной партии, либералов и независимых. По новой системе у нее было бы всего 240 мандатов, т. е. простое, а не конституционное большинство. А если популярность партии власти снизится (что не исключено, поскольку невозможно уверенно прогнозировать сохранение главного фактора ее популярности – высокого рейтинга президента, который к следующим выборам будет близок к концу своего последнего срока), то и простого большинства может не получиться. А тогда «Единой России» придется выбирать себе коалиционного партнера из непонятного пока набора остальных партий.

### Что делать?

Итак, с новой избирательной системой придут и новые проблемы. Но если предложение о переходе на нее высказано с самого верха, значит, вполне вероятен сценарий, что закон все же изменят – вопреки

не слишком благоприятному соотношению ожидаемых достоинств и недостатков. Что же можно сделать, чтобы ослабить действие негативных последствий?

1. Необходимо снизить отсекающий барьер как минимум «назад» до 5%, при этом оставив в силе положение о том, что по спискам в Думу проходят как минимум четыре партии или блока. Это позволит как минимум не увеличивать «распыл» мандатов за счет партий, не взявших роковой барьер.
2. Жестко регламентировать порядок формирования партиями региональных групп в списках. Чтобы минимизировать (в идеале – исключить) «невидимок», следовало бы ввести три новых требования. Во-первых, ограничить число избирателей, приходящихся на каждую группу, допустим 5 миллионами (за исключением случаев, когда население одного субъекта Федерации превышает эту цифру). Тогда число региональных групп вырастет до 25–30, следовательно, больше фамилий появится в избирательных бюллетенях. Во-вторых, ограничить общенациональную часть «первой тройкой». Нынешние 12 позиций (с четвертой по пятнадцатую) – самые сомнительные с точки зрения легитимности: их никто не видит, но они гарантированно попадают в Думу (разумеется, при общем успехе списка). В-третьих, увеличить в бюллетенях число фамилий в региональном списке каждой партии с трех до пяти, причем с указанием личных данных о кандидате по образцу нынешних бюллетеней по мажоритарке. Недостаток этого предложения – увеличение объема бюллетеня, но иного способа компенсировать обезличенность списков нет.
3. Задать сильные негативные стимулы для «псевдокандидатов», которые не планируют работать в Думе (например, губернаторов). Следовало бы предусмотреть, что в случае отказа от мандата (без указания уважительных причин) любого кандидата *кроме министра РФ*, это место подлежит распределению между другими списками. Одновременно давно пора отменить запрет должностным лицам на участие в предвыборной агитации – именно им ведь мотивировала «Единая Россия» включение в свой список такого количества губернаторов. Практика показала, во-первых, что этот запрет все равно не работает, а административный ресурс все равно применяется. К тому же подобный запрет обесмысливает любые усилия по повышению роли партий в политической жизни. Так что пусть уж лучше господа губернаторы открыто займут публичную позицию в поддержку партии, которая им нравится.

Подобные меры – паллиатив, но они могут позволить по крайней мере не усугубить негативные последствия перехода на чисто пропорциональную систему выборов в Думу.