



А.В.Кынев

ДИСПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ РОССИЯ

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

ПРИ ВЫБОРАХ ПО ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Ключевые слова: избирательные системы, политическое представительство, отношения центр—регионы

Различные подходы к тому, как сделать представительство наиболее справедливым, существуют почти столько же времени, сколько и сама система политического представительства. По мнению одних, депутатов нужно избирать от конкретных территорий, поскольку проблемы и интересы своих регионов люди знают обычно лучше, чем общие проблемы страны; другие настаивают на том, что депутаты должны представлять не отдельные группы и территории, а нацию в целом. Растет и число сторонников электронной («облачной») демократии без посредников, делегатов и выборщиков, которая отчасти напоминает прямую демократию древнегреческих полисов, но базируется на IT-технологиях¹.

Независимо от утвердившегося в той или иной стране взгляда на представительство во многих из них идет постоянный поиск путей повышения его качества посредством внедрения механизмов, призванных обеспечить максимально полное и адекватное отражение волеизъявления различных групп, в том числе территориальных.

Постоянно расширяются и все более конкретизируются соответствующие нормы международного права. Например, провозглашенный в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека (1948)² принцип всеобщего и равного избирательного права был конкретизирован в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)³, п. 7.3 Документа Копенгагенского совещания СБСЕ (1990)⁴, ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ (2002)⁵ и др. Этот принцип находит свое развитие в целом ряде более узких, предполагающих, в частности, наделение избирателей равным числом голосов, а также равный вес голоса каждого избирателя.

Из той же ст. 21 Всеобщей декларации прав человека прямо следует, что результаты выборов должны соответствовать воле народа. Такое соответствие, безусловно, связано с типом избирательной системы, заградительными барьерами и правилами формирования представительного органа. Внимание к этим аспектам отчетливо проявляется и в практике Европейского суда по правам человека, и в рекомендациях

¹ Clift 2002 et al.; Волков, Крашенинников 2013.

² Всеобщая декларация 1948.

³ Международный пакт 1966.

⁴ Документ 1990.

⁵ Конвенция 2002.

различных международных организаций, включающих в себя все более конкретные нормы, касающиеся выборного процесса. Так, в упомянутом выше Документе Копенгагенского совещания говорится, в частности, что «все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа», должны быть «объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов» (п. 7.2) и государства должны уважать «право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации» (п. 7.5)⁶.

⁶ Документ 1990.

В «Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий», принятых в 2010 г. Венецианской комиссией при Совете Европы, особо подчеркивается необходимость защиты географического представительства, интересов регионов и локальных сообществ и указывается «на дискриминационный характер таких требований, которые могут стать препятствием на пути участия в политической борьбе различных партий, представленных на местном уровне и пользующихся серьезной общественной поддержкой только в определенной части страны»⁷.

⁷ Руководящие принципы 2011: 50.

Каким образом обеспечивается справедливое территориальное представительство при различных избирательных системах?

В случае с избирательными системами, предполагающими голосование за конкретных кандидатов в одномандатных, двухмандатных или многомандатных округах (мажоритарная, плюральная, блоковая, единственного передаваемого голоса, единственного непередаваемого голоса и т.д.), проблема территориального представительства решается уже на стадии образования округов и определения их границ. Ключевую роль здесь играет метод распределения округов между территориями. В целом эти методы аналогичны методам распределения мандатов между списками при пропорциональной системе и распадаются на две большие группы — методы квот и методы делителей. При всех вариациях нарушения равенства в представительстве территорий, обычно вынужденные и связанные с неравномерностью размещения населения, в этих случаях не носят массового характера и не являются значительными (речь может идти об одном или двух мандатах).

Сложнее обстоит дело при избирательных системах, основанных на партийных списках. Нередко, особенно когда голосование проводится в едином общенациональном округе, гарантии соблюдения баланса территориального представительства в принципе отсутствуют (Украина, Израиль, Нидерланды и т.д.). Однако даже при выборах по партийным спискам возможны различные схемы, позволяющие хотя бы отчасти решить эту проблему. Рассмотрим их подробнее.

Подходы к обеспечению территориального представительства при пропорциональной системе

На сегодняшний день существуют три основные модели территориального представительства при пропорциональной системе. Первая из них предполагает отсутствие как общенационального избирательного округа, так и общенационального заградительного барьера. Все разыгрываемые на выборах места разделены между несколькими пропорциональными округами, в каждом из которых партии конкурируют за мандаты и преодолевают порог допуска к их распределению. Так, в Бразилии на выборах палаты депутатов Национального конгресса каждый штат является отдельным округом, причем величина округов варьирует в зависимости от численности населения штатов (от 8 до 70 мандатов на округ). В результате складывается крайне сложная картина, когда на каждом фланге политического поля развертывается активная политическая конкуренция, и в парламенте обычно представлено свыше 20 партий. Так, по итогам выборов 2010 г. в палату депутатов прошли 22 партии, а по итогам выборов 2014 г. — 28.

Многомандатные пропорциональные округа разной величины используются и в Финляндии. На парламентских выборах 2015 г. было 12 многомандатных округов (от 7 до 35 мандатов на округ) и один одномандатный (Аландские острова). При этом не предусмотрено заградительного барьера (места распределяются по методу д'Ондта), а на последних выборах голосовать можно было только за конкретного кандидата от партии, что засчитывалось как голос за нее⁸.

⁸ *Finland 2015.*

Сходным образом были организованы выборы в Учредительное собрание России в ноябре 1917 г. Страна была разбита на разные по величине (от 1 до 36) округа, в каждом из которых выдвигались собственные списки кандидатов. Мандаты распределялись по методу д'Ондта, заградительный барьер отсутствовал. В 12 округах, где разыгрывались 1—2 мандата, выборы проходили по мажоритарной системе⁹.

⁹ *Иванченко 2005.*

Вторая модель отличается от первой наличием общенационального заградительного барьера.

Именно в соответствии с этой моделью распределяются, например, мандаты в пропорциональной части немецкого бундестага. С одной стороны, имеется общенациональный заградительный барьер (5%), с другой — все списки являются земельными. До 2013 г. мандаты сначала распределялись между партиями, а затем мандаты каждой партии — между ее земельными списками. Но поскольку при такой системе земли с большей явкой получали больше мандатов, она была изменена, и теперь мандаты между партиями в Германии распределяются на земельном уровне, причем уже после того, как было определено, сколько каждой земле полагается мандатов исходя из пропорции населения¹⁰.

¹⁰ *Germany 2013; Любарев 2013.*

В Испании члены Конгресса депутатов избираются по округам, границы которых совпадают с границами 50 провинций и двух автономных городов (Сеуты и Мелильи). Распределение мандатов осуществляется по методу д'Ондта при 3-процентном заградительном барьере. Согласно Органическому закону о всеобщей избирательной системе от 16 июня 1985 г. и Конституции страны, численный состав

Конгресса может варьировать (в диапазоне от 300 до 400 депутатов), с тем чтобы обеспечить каждому округу как минимум одного представителя при соблюдении баланса между количеством мандатов и численностью населения¹¹. В Чехии количество мандатов, приходящихся на каждый из 14 многомандатных округов (по числу регионов страны), пропорционально количеству действительных голосов, поданных на выборах. Чтобы пройти в парламент, партии должны преодолеть 5-процентный порог.

¹¹ *Современные 2009а: 12—27, 46—55.*

Нет общенациональных списков и на выборах в Великое национальное собрание Турции, где каждая провинция является многомандатным округом (три крупнейшие — Стамбул, Измир и Анкара — разбиты на несколько округов). При распределении фиксированного числа мандатов в каждом округе учитываются только те голоса, которые были поданы за партии, получившие в масштабе всей Турции свыше 10% голосов. Помимо таких партий на места в Великом национальном собрании могут претендовать независимые кандидаты, набравшие в округе квоту голосов на один мандат.

По многомандатным пропорциональным округам при наличии общенационального заградительного барьера избираются также депутаты парламентов Польши, Латвии, Словении и Перу.

В рамках третьей модели наряду с мандатами, распределяемыми внутри территориальных групп, предусмотрено и некоторое количество «компенсирующих» мандатов, которые предоставляются партиям по итогам общенационального голосования с целью выравнивания политической пропорции. То есть распределение мандатов носит двухступенчатый характер.

Подобная система установлена в Швеции. На выборах в риксдаг, насчитывающий 349 депутатов, страна разбивается на 29 пропорциональных избирательных округов, где разыгрываются 310 мандатов. Оставшиеся 39 мандатов являются «корректировочными». Количество мандатов, распределяемых в каждом округе, определяется Государственной избирательной комиссией исходя из численности избирателей. Чтобы участвовать в распределении мандатов, партия должна набрать не менее 4% голосов, поданных в стране. Партии, не преодолевшие общенациональный заградительный барьер, могут принять участие в распределении депутатских мест лишь в тех округах, где за них проголосовало не менее 12% избирателей. После того как все места в округах распределены, производится новое распределение, основанное на результатах по стране в целом. Партии, на долю которых во втором случае приходится больше мест, чем в первом, получают дополнительные («корректировочные») мандаты. Эти мандаты предоставляются им в тех округах, где у них оказался наибольший остаток неучтенных при распределении мест голосов¹².

¹² *Алескеров, Платонов 2003.*

Сходная система действует в Дании, где каждый из трех макрорегионов страны — столичный, островной и Ютландия — делится на несколько многомандатных округов. В каждом из этих округов распределяется

фиксированное число мандатов (в сумме — 135), а затем, в зависимости от итогов общенационального голосования, распределяются еще 40 мандатов. На первом этапе заградительный барьер не предусмотрен, на втором он составляет 2%. Вместе с тем к распределению дополнительных мандатов допускаются партии, получившие хотя бы один окружной мандат, а также те, число набранных которыми в двух из трех регионов голосов не меньше естественной квоты¹³. Двухуровневая система распределения голосов используется также в Болгарии и Венгрии. На выборах в Национальный совет Австрии таких уровней три. Вначале мандаты распределяются в 43 региональных округах согласно квоте Хэйра. Затем нераспределенные мандаты по методу Гогенбаха-Бишофа распределяются в границах земель, но только среди партий, которые набрали не менее 4% голосов по стране в целом или получили хотя бы один региональный мандат. Если и после этого остаются нераспределенные мандаты, они распределяются в масштабе всей страны по методу д'Ондта¹⁴.

¹³ *Современные*
2009б: 235—242,
266—280.

¹⁴ *Современные*
2011: 91—96.

**Российский
сценарий:
конкуренция
за мандаты
между регионами**

В отличие от всех описанных выше вариантов пропорциональной избирательной системы, каждый из которых так или иначе гарантирует конкретным территориям определенное представительство в парламенте, используемая в России версия этой системы не предусматривает закрепления за территориями фиксированного числа мандатов, распределяемых по партийным спискам. Представительство региона в парламенте здесь зависит от числа голосов, поданных за партии, преодолевшие общенациональный заградительный барьер. Соответственно, регионы с более высокой явкой и консолидированным голосованием за одну или несколько партий, преодолевших заградительный барьер, получают больше мандатов, чем регионы, где явка ниже, а степень дробления голосов между партиями выше.

В российском случае эта схема действует следующим образом. С самого начала, то есть с думских выборов декабря 1993 г., при голосовании по партийным спискам в России предусмотрен лишь общенациональный избирательный округ. Вначале мандаты распределяются между списками, а потом, уже внутри этих списков, — между группами, привязанными к какому-то региону. В первую очередь мандаты получают кандидаты из общефедеральной части списка, а оказавшиеся «лишними» мандаты передаются территориальным группам. При распределении этих мандатов используется квота Хэйра. Путем деления числа голосов, набранных партийным списком, на число подлежащих распределению среди групп мандатов вычисляется квота голосов, приходящихся на один мандат (избирательное частное списка), на основе которой рассчитывается число мандатов, полагающихся каждой группе. Но группам передается только такое количество мандатов, которое отвечает целой части этого числа. Оставшиеся мандаты распределяются между группами по рейтингу

дробных остатков после запятой. Чем больше групп и чем ближе они по размеру, тем меньше шансов, что конкретная группа получит целое число мандатов, и больше мест, распределяемых по рейтингу дробных остатков.

В 1993—2003 гг., когда в России действовала смешанная избирательная система, дисбаланс в распределении мест между регионами по пропорциональной части (в те годы явно ориентированной на представителей федерального руководства партий) отчасти уравнивался мажоритарной половиной Государственной Думы.

На думских выборах 1993 г. создание территориальных (региональных) групп внутри списков носило факультативный характер. Из 13 партий и избирательных объединений, участвовавших в выборах, разбили свой список на группы только шесть: «Выбор России», Аграрная партия России, блок «Явлинский—Болдырев—Лукин», Партия российского единства и согласия (ПРЕС), «Гражданский союз» и «Будущее России — Новые имена». При этом Аграрная партия России и блок «Явлинский—Болдырев—Лукин» сделали общефедеральные части своих списков настолько большими (37 и 34 кандидата соответственно), что ни один кандидат из региональной их части в Думу не прошел. В списке ПРЕС от региональных групп были избраны лишь три кандидата, и только у «Выбора России» большая часть мандатов досталась «регионалам». В итоге среди 225 депутатов, избранных в Думу по партийным спискам, оказалось 133 москвича¹⁵.

¹⁵ Иванченко, Кынев, Любарев 2005: 43.

К моменту выборов декабря 1995 г. под давлением противников пропорциональной системы в Совете Федерации и Администрации президента в избирательное законодательство были внесены коррективы, призванные уменьшить преобладание москвичей в депутатском корпусе. Разбиение списков на территориальные группы стало обязательным, а общефедеральная часть списка была ограничена 12 кандидатами. Понятно, что в случае партий, лишь ненамного превысивших 5-процентный порог, введение подобной планки мало что меняло (5% от 225 распределявшихся по спискам мандатов — это как раз 11—12 мест), однако на выборах декабря 1999 г. она была поднята до 18 кандидатов. При этом в 1993—1999 гг. число групп в списке никак не оговаривалось. Не регулировался и размер групп, то есть партии могли делать их заведомо неравными в этом отношении, создав одну большую группу, чей список фактически продолжал общефедеральный, и несколько маленьких, лишенных каких-либо шансов на получение мандатов.

К выборам 2003 г. избирательное законодательство было снова откорректировано, и партиям (блокам) было вменено в обязанность разбивать свои списки не менее чем на семь региональных групп.

Но наиболее существенные изменения произошли перед выборами декабря 2007 г., на которых весь состав Думы должен был избираться по пропорциональной системе. Чтобы компенсировать ликвидацию мажоритарных округов, было принято решение о кардинальном

увеличении числа региональных групп. В соответствии с новыми нормами, в общефедеральную часть списка могло входить не более трех кандидатов. Остальной список подлежал разбиению как минимум на 80 региональных групп (в первой версии закона вообще фигурировала цифра 100). Перед началом кампании перечень территорий для образования групп должен был утвердить Центризбирком, исходя из следующих правил:

- каждый регион должен выступать как территориальная единица, разбивать на несколько групп можно только регионы, численность избирателей в которых превышает 1,3 млн человек (границы территорий, соответствующих этим группам, устанавливались решением ЦИК РФ; каждая территория должна была иметь не менее 650 тыс. избирателей);
- каждая группа внутри партийного списка должна соответствовать одной или нескольким объединенным в группу территориям из перечня, утвержденного ЦИК;
- при объединении территорий из перечня ЦИК в одну группу суммарная численность избирателей там не должна превышать 3 млн человек; больше 3 млн может иметь лишь группа, охватывающая территорию одного региона (эта поправка, внесенная в закон уже после его принятия, позволила «партии власти» создавать единые группы во главе с губернаторами (мэрами) по Москве, Московской области и другим крупным регионам);
- в группу не могут входить регионы, не граничащие между собой (за исключением эксклавной Калининградской области);
- группы внутри партийного списка должны охватывать всю территорию РФ.

Партийные списки образца 2007 г. свидетельствуют о том, что руководство большинства партий избрало стратегию формирования групп с неравными шансами, надеясь тем самым повысить прогнозируемость персонального состава будущих депутатов и, следовательно, их управляемость. Одни территории искусственно укрупнились, другие, напротив, дробились. Весьма показателен в этом плане пример «Справедливой России», разбившей Краснодарский край (третий по числу избирателей регион страны) на пять групп, лишив свою краевую организацию возможности провести в Думу хотя бы одного кандидата, и объединившей в одну группу Тверскую и Смоленскую области (под секретаря Оргбюро партии москвича М. Старшинова). В свою очередь, «Единая Россия» не стала создавать отдельные группы для шести регионов с наименьшим числом избирателей (в том числе для Ненецкого АО), объединив их с более крупными либо друг с другом. При этом на субрегиональные группы в ее списке были разделены лишь два субъекта Федерации — Волгоградская и Воронежская области.

Результаты выборов 2007 г. обнаружили значительные (хотя и вполне предсказуемые исходя из особенностей электоральной географии

страны) дисбалансы с точки зрения представленности в Думе отдельных территорий (см. табл. 1).

Таблица 1 Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов 2007 г.

	Общее число избирателей	Число мандатов, причитающихся территории согласно ее доле в населении страны	Число депутатов избранных от приписанных к территории групп	«Варяги» среди избранных депутатов ¹⁶
Южный ФО	15629235	65,69	70	14
Национальные республики Приволжского ФО	9006585	37,86	47	6
Приволжский ФО (без национальных республик)	14292570	60,07	56	19
Сибирский ФО (без Кемеровской обл. и Тывы)	12287347	51,64	49	16
Кемеровская обл. и Тыва	2284512	9,6	11	5
Северо-Западный ФО (без Санкт-Петербурга и Ленинградской обл.)	5848369	24,58	21	7
Дальневосточный ФО	4672735	19,64	20	5
Уральский ФО	9263198	38,93	39	7
Центральный ФО (без Москвы и Московской обл.)	16300890	68,51	68	29
Москва и Московская обл.	12490503	52,498	45	1
Санкт-Петербург и Ленинградская обл.	4986765	20,96	17	3
Итого	107062709	450	443 ¹⁷	112

¹⁶ Здесь и далее к «варягам» отнесены депутаты, не проживавшие в регионе на момент выборов, не жившие и не работавшие в нем ранее и не избирающиеся от него по мажоритарному округу.

¹⁷ Оставшиеся семь мандатов получили кандидаты из общенациональной части партийных списков.

Очевидно, что в рамках действовавшей версии списочной избирательной системы при распределении мандатов внутри партийных списков (и в первую очередь внутри списка «Единой России», на долю которой

пришлось более двух третей распределявшихся мандатов) в выигрыше оказывались прежде всего регионы с высокой явкой и консолидированным голосованием. Между тем в России есть регионы, стабильно демонстрирующие существенно превосходящую среднероссийские показатели явку при консолидированном голосовании. Это республики Северного Кавказа и Поволжья, Кемеровская область, а также такие регионы с жесткой корпоративной дисциплиной, как Ямало-Ненецкий округ и Тюменская область, где действуют крупные нефте- и газодобывающие компании. В свою очередь, в крупных городах (всегда) и регионах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока (как правило) показатели явки ниже средних по стране. Помимо прочего, это связано с более развитой политической конкуренцией, позволяющей лучше организовать контроль на выборах, затрудняющей фальсификации (в том числе показателей явки) — и способствующей дроблению голосов между партиями.

Обусловленность шансов на получение мандатов уровнем явки и степенью консолидированности голосования (что в сложившейся ситуации подразумевало голосование за «Единую Россию») побуждала региональные власти прилагать все усилия для повышения этих показателей, пусть даже за счет фальсификаций. В первую очередь это касалось небольших регионов, где число избирателей едва достигало 300—400 тыс. человек, поскольку лишь «сверхрезультаты» по явке и голосованию за «Единую Россию» могли обеспечить им представительство в Думе. Известно также о проводившихся в таких регионах «разъяснительных» беседах, в том числе и с членами оппозиционных партий, которым прямо объясняли, что, стимулируя дробление голосов, они фактически работают на то, чтобы их регион вообще не был представлен в федеральном парламенте. Другими словами, им рекомендовали не мешать достижению нужных результатов.

Как видно из приведенных в *табл. 1* данных, по результатам выборов 2007 г. доля регионов Южного федерального округа, национальных республик Поволжья (особенно Татарстана и Башкортостана), Кемеровской области и Тывы среди депутатов Госдумы превышала их долю в населении страны. Напротив, представительство Москвы, Санкт-Петербурга и других регионов Северо-Западного федерального округа, Самарской и Нижегородской областей, а также Сибири (без Кемеровской области) оказалось заниженным. Так, Нижегородская область, в два раза превосходявшая Дагестан по числу избирателей (2,8 млн против 1,4 млн), имела лишь на одного депутата больше, чем он (10 и 9 соответственно)¹⁸.

¹⁸ Кынев 2008.

На первый взгляд, пропорции в отношении регионов Сибири, Урала и Центральной России были примерно соблюдены. Однако здесь выборы 2007 г. породили весьма интересный феномен. Поскольку при составлении партийных списков федеральная партийная бюрократия сознательно или неосознанно старалась максимально учесть интересы элит национальных регионов (возможно, для того

чтобы дополнительно стимулировать их к сверхвысоким результатам), основная масса «варягов», то есть кандидатов, не проживающих и не работающих в регионе, к которому приписана территориальная группа, оказалась включена в списки именно регионов Центрального федерального округа, Сибири и Урала. Среди депутатов, формально избранных от областей Приволжского федерального округа (i.e. Поволжья без национальных республик), которых и так было меньше, чем доля этих областей в населении страны, «варягов» было более трети. Многим из таких кандидатов «со стороны» мандаты достались потому, что от работы в Госдуме отказались так называемые «паровозы» — губернаторы, мэры городов, спикеры региональных парламентов. Если рассматривать в качестве «варягов» лишь тех «иногородних» депутатов, которые не просто не проживали в регионе на момент избрания, но никогда не жили и не работали в нем и не избирались от него по мажоритарному округу, к ним следует отнести 112 членов Думы¹⁹ (формально «иногородних» в ней было еще больше — так, московскую прописку имели 183 депутата). В.Козлов из группы «Меркатор» приводит, правда, другую цифру — согласно его оценке, не имевших отношения к регионам избрания депутатов было 104²⁰ (судя по всему, он вычел из числа «варягов» прошедших в Госдуму работников московских представительств регионов). Но даже по этой более мягкой оценке число депутатов-«варягов» было внушительным, причем настораживает, что представительство в пользу «варягов» фактически было изъято у вполне конкретных групп регионов.

¹⁹ Там же.

²⁰ Козлов 2007.

Может показаться, что засилье «варягов» усиливало представительство Москвы, но это не так. Депутаты-москвичи, которых ввели в списки по иным регионам, представляли интересы не Москвы как территории, а федеральной государственной и партийной бюрократии.

Обосновывая «справедливость» использованной на выборах 2007 г. избирательной системы, ее защитники ссылались на то, что каждой из 83 территориальных групп, на которые был разбит список «Единой России», достался хотя бы один мандат. Очевидно, однако, что такой результат стал возможен только потому, что на «Единую Россию» пришлось свыше двух третей всех мандатов. При более конкурентной ситуации (из которой как более близкой к традиционным выборам при условии корректного проведения голосования и подсчета голосов исходили в своих прогнозах аналитики) часть регионов осталась бы без депутатов, пусть даже «варягов». Именно так и случилось на выборах 4 декабря 2011 г., когда у Республики Алтай вообще не оказалось своих депутатов, а несколько регионов Дальнего Востока (Камчатский край, Магаданская и Амурская области, Чукотский АО) получили лишь «общих» на всех депутатов от ЛДПР и «Справедливой России», и то при объединении их в одну группу с Якутией.

К выборам 2011 г. избирательная система подверглась очередной корректировке. Максимальное число кандидатов в общефедеральной

части списка было увеличено до 10, а минимально допустимое для каждого списка число региональных групп уменьшено до 70.

Наученные опытом 2007 г., когда создание несопоставимых по численности избирателей групп лишило ряд региональных организаций стимулов к ведению активной кампании, партии постарались сделать группы более равными. Так, «Справедливая Россия» стала ориентироваться на группы с числом избирателей от 1,2 до 2,2 млн — таких групп в ее списке было 40. В то же время в нем оказалось девять групп с менее чем 400 тыс. избирателей, не имевших никаких шансов получить хотя бы один мандат. В свою очередь, «Яблоко» сделало ставку на группы с 2,5—3 млн избирателей (16 групп). Впрочем, в его списке также было девять групп, численность избирателей в которых не достигала 400 тыс. человек.

Не исключено, что образование более равномерных групп внесло свой вклад в улучшение показателей оппозиции по сравнению с выборами 2007 г., однако дифференциация электоральных результатов по регионам при этом возросла (см. табл. 2). Бенефициарами действовавшей системы распределения мандатов оказались те же регионы, что и в 2007 г. (национальные республики Северного Кавказа и Поволжья, Кемеровская область). Диспропорции распределения мандатов между регионами усилились: если в 2007 г. регионы-бенефициары получили дополнительно (то есть сверх своей доли в населении страны) 16 мест, то в 2011 г. — уже 26. Правда, одновременно несколько уменьшилась доля депутатов-«варягов».

Таблица 2 Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов 2011 г.

	<i>Общее число избирателей</i>	<i>Число мандатов, формально причитающихся территории исходя из ее доли в населении страны</i>	<i>Число депутатов, избранных от приписанных к территории групп</i>	<i>«Варяги» среди избранных депутатов</i>
Южный и Северо-Кавказский ФО	16030816	62,55	75	14
Национальные республики Приволжского ФО	9359184	36,52	45	10

Таблица 2
(продолжение)

	<i>Общее число избирателей</i>	<i>Число мандатов, формально причитающихся территории исходя из ее доли в населении страны</i>	<i>Число депутатов, избранных от присписанных к территории групп</i>	<i>«Варяги» среди избранных депутатов</i>
Приволжский ФО (без национальных республик)	14307142	55,82	52	18
Сибирский ФО (без Кемеровской обл. и Тывы)	12485051	48,71	41,5	13
Кемеровская обл. и Тыва	2290201	8,94	11	4
Северо-Западный ФО (без Санкт-Петербурга и Ленинградской обл.)	5824122	22,72	21,5	7
Дальневосточный ФО	4750843	18,54	16,5	3
Уральский ФО	9486321	37,01	36	9
Центральный ФО (без Москвы и Московской обл.)	16323890	63,69	65	22
Москва и Московская обл.	12605317	49,18	44	5
Санкт-Петербург и Ленинградская обл.	4690728	18,3	14,5	—
Всего	108153615	450	422 ²¹	105

²¹ Оставшиеся 28 мандатов получили кандидаты из общефедеральной части партийных списков.

Выборы 18 сентября 2016 г. вновь, как и в 1993—2003 гг., проходили по смешанной избирательной системе при равном соотношении мажоритарной и пропорциональной частей. Несколькo изменились и требования к формированию партийных списков: максимальное число кандидатов в общефедеральной части списка

осталось прежним (10), а вот минимальное число групп сократилось вдвое — до 35. Верхняя планка, ограничивавшая число избирателей в группе, была отменена, сами же группы теперь образовывались путем объединения территорий мажоритарных округов. Проигнорировав успешную практику 2011 г., оппозиционные политические партии снова пошли по пути формирования групп с очевидно неравными шансами на успех. Большинство групп списка «Единой России» были сложносоставными и включали в себя территории разных регионов.

Казалось бы, мажоритарная часть Государственной Думы должна была сгладить дисбалансы в представительстве регионов. Однако этого не произошло. Реализованная в ходе выборов стратегия, нацеленная на сокращение явки в наиболее политически конкурентных регионах (в том числе в крупнейших городах), при сохранении сверхвысокой явки в регионах «электоральной аномалии» привела к беспрецедентным диспропорциям в активности избирателей. По уровню явки на выборы 2016 г. регионы можно разделить на три группы. В первую группу, с явкой ниже 54%, входит большинство регионов (65). Семь регионов (Калмыкия, Чувашия, Белгородская, Брянская, Пензенская, Саратовская области и Чукотский АО) относятся ко второй, промежуточной группе, с явкой от 55 до 65%. Оставшиеся 13 регионов (Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Мордовия, Северная Осетия, Татарстан, Тыва, Чечня, Кемеровская и Тюменская области, Ямало-Ненецкий АО) образуют третью группу, с явкой выше 69%. Примечательно, что регионы с высокой явкой демонстрировали и повышенную поддержку «Единой России». Охватывая лишь 12,8% избирателей страны, регионы третьей группы дали 21,8% участвовавших в выборах и 30,6% проголосовавших за «Единую Россию»²².

²² Основные тенденции 2016.

В результате, хотя по партийным спискам на этот раз избиралось в два раза меньше депутатов, чем в 2007 и 2011 гг., «бонус» представительства регионов «электоральной аномалии» по пропорциональной части парламента вырос даже по сравнению с 2011 г. — до 27 мест сверх справедливой доли в общем числе избирателей страны (см. табл. 3)²³. Сама зона бенефициаров действующей системы распределения мандатов расширилась за счет присоединенного в 2014 г. Крыма. Позитивным фактом можно считать лишь резкое сокращение числа депутатов-«варягов», что, вероятно, связано с уменьшением числа мест, распределяемых по спискам, и возросшей ролью предварительного внутрипартийного голосования при формировании списка «Единой России». В этих условиях руководство партии было вынуждено в первую очередь учитывать интересы локальных элит и реальную избираемость кандидатов, их способность мобилизовать электорат, а передача мест «варягам» шла по остаточному принципу.

²³ Сравнить выборы 2016 г. с выборами 1993—2003 гг. представляется некорректным, так как тогда не было столь сильного дробления партийных списков на территориальные группы.

Таблица 3 Распределение мандатов между группами регионов по итогам выборов 2016 г.

	<i>Общее число избирателей</i>	<i>Число мандатов, формально причитающихся территории исходя из ее доли в населении страны</i>	<i>Число мажоритарных округов</i>	<i>Число мандатов, формально причитающихся территории по спискам исходя из ее доли в населении страны</i>	<i>Число депутатов, избранных по спискам от приписанных к территории групп</i>	<i>«Варяги» среди избранных депутатов</i>
Южный и Северо-Кавказский ФО	16346813	67,03	34	30,58	41	5
Крым и Севастополь	1775408	7,28	4	3,32	4	—
Национальные республики Приволжского ФО	9339204	38,3	18	17,45	28	7
Приволжский ФО (без национальных республик)	13939269	57,16	27	26,04	21	5
Сибирский ФО (без Кемеровской обл. и Тывы)	12446556	51,03	26	23,25	18	5
Кемеровская обл. и Тыва	2230930	9,15	5	4,16	7	3
Северо-Западный ФО (без Санкт-Петербурга и Ленинградской обл.)	5629330	23,08	12	10,51	8	2
Дальневосточный ФО	4 656 360	19,09	12	8,7	7	2
Уральский ФО	9415553	38,61	18	17,59	19	4
Центральный ФО (без Москвы и Московской обл.)	15903353	65,21	32	29,71	29,5	7
Москва и Московская обл.	12948963	53,1	26	24,19	16	1
Санкт-Петербург и Ленинградская обл.	5105562	20,94	11	9,54	6,5	—
Всего	109737301	450	225	205 ²⁴	205	41

²⁴ Оставшиеся 20 мандатов получили кандидаты из общефедеральной части партийных списков.

Заключение

Используемая в России модель распределения мандатов внутри партийных списков ведет к существенным искажениям с точки зрения справедливости территориального представительства. В 1993—2003 гг. при смешанной избирательной системе главным бенефициаром ее пропорциональной составляющей была федеральная государственная и партийная бюрократия. С переходом в 2007 г. к полностью пропорциональной системе и усилением дробления списков на территориальные группы в выигрыше оказались элиты регионов, способные обеспечить на выборах максимальную явку, обычно коррелирующую с голосованием за партию власти. В условиях существенной дифференциации электоральных результатов по регионам эта тенденция сохранилась и после возвращения в 2016 г. к смешанной избирательной системе.

Но следствием подобной модели распределения мандатов становится не только искажение регионального представительства в пользу регионов с наименее конкурентными выборами. Межпартийная конкуренция фактически заменяется межрегиональной, и выборы превращаются в борьбу административных ресурсов, что стимулирует региональные власти к электоральным фальсификациям. В итоге общий уровень межпартийной конкуренции, как и влияние политических партий в целом, еще больше падает. Исправить сложившуюся ситуацию, по-видимому, способно лишь радикальное изменение электоральной формулы. Избирательная система должна гарантировать территориям представительство в парламенте, адекватное численности их избирателей. И мировой опыт показывает, что это вполне возможно.

Библиография

- Алескерев Ф.**, Платонов В. 2003. *Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента*. — М.
- Волков Л.**, Крашенинников Ф. 2013. *Облачная демократия*. — М., Екатеринбург.
- Всеобщая декларация прав человека**. 1948 (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr).
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ**. 1990 (<http://docs.cntd.ru/document/901731980>).
- Иванченко А.**, Кынев А., Любарев А. 2005. *Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы*. — М.
- Козлов В.** 2007. Проблемы представительства регионов в новой Государственной Думе // *Журнал о выборах*. № 6.
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств**. 2002 (<http://base.garant.ru/1156220/>).
- Кынев А.** 2008. Диспропорции российской пропорциональности // *Газета.ru*. 7.05 (http://www.gazeta.ru/comments/2008/05/07_x_2718414.shtml).

Любарев А. *Распределение мандатов по-германски: параллели с Россией* (<http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1171612-echo/>).

Международный пакт о гражданских и политических правах. 1966 (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol).

Основные тенденции и итоги федеральных и региональных выборов 18 сентября 2016: Аналитический доклад. 2016 (<https://komitetgi.ru/analytics/2969/>).

Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. 2011. — Варшава, Страсбург (<http://www.osce.org/ru/odihhr/81988>).

Современные избирательные системы. 2009а. Вып. 3. — М.

Современные избирательные системы. 2009б. Вып. 4. — М.

Современные избирательные системы. 2011. Вып. 6. — М.

Clift S. 2002. *E-Governance to E-Democracy: Progress in Australia and New Zealand toward Information-Age Democracy* (<http://www.publicus.net/articles/aunzedem.html>).

Germany, Parliamentary Elections, 22 September 2013: Needs Assessment Mission Report. 2013 (<http://www.osce.org/odihhr/elections/103583>).

Finland, Parliamentary Elections, 19 April 2015: Needs Assessment Mission Report. 2015 (<http://www.osce.org/odihhr/143121>).

References

Aleskerov F., Platonov V. 2003. *Sistemy proporcional'nogo predstavitel'stva i indeksy predstavitel'nosti parlamenta.* — М.

Clift S. 2002. *E-Governance to E-Democracy: Progress in Australia and New Zealand toward Information-Age Democracy* (<http://www.publicus.net/articles/aunzedem.html>).

Дokument Kопengagenskogo soveshhanija Konferencii po chelovecheskomu izmereniju SBSE. 1990 (<http://docs.cntd.ru/document/901731980>).

Finland, Parliamentary Elections, 19 April 2015: Needs Assessment Mission Report. 2015 (<http://www.osce.org/odihhr/143121>).

Germany, Parliamentary Elections, 22 September 2013: Needs Assessment Mission Report. 2013 (<http://www.osce.org/odihhr/elections/103583>).

Ivanchenko A., Kynev A., Ljubarev A. 2005. *Proporcional'naja izbiratel'naja sistema v Rossii: Istorija, sovremennoe sostojanie, perspektivy.* — М.

Konvencija o standartah demokraticeskikh vyborov, izbiratel'nyh prav i svobod v gosudarstvah — uchastnikah Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv. 2002 (<http://base.garant.ru/1156220/>).

Kozlov V. 2007. Problemy predstavitel'stva regionov v novej Gosudarstvennoj Dume // *Zhurnal o vyborah.* № 6.

Kynev A. 2008. Disproporcii rossijskoj proporcional'nosti // *Gazeta.ru.* 7.05 (http://www.gazeta.ru/comments/2008/05/07_x_2718414.shtml).

Ljubarev A. *Распределение мандатов по-германски: параллели с Россией* (<http://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1171612-echo/>).

Mezhdunarodnyj pakt o grazhdanskih i politicheskikh pravah. 1966 (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol).

Osnovnye tendencii i itogi federal'nyh i regional'nyh vyborov 18 sentjabrja 2016: Analiticheskij doklad. 2016 (<https://komitetgi.ru/analytics/2969/>).

Rukovodjashhie principy pravovogo regulirovanija dejatel'nosti politicheskikh partij. 2011. — Warsaw, Strasbourg (<http://www.osce.org/ru/odihr/81988>).

Sovremennye izbiratel'nye sistemy. 2009a. Vyp. 3. — M.

Sovremennye izbiratel'nye sistemy. 2009b. Vyp. 4. — M.

Sovremennye izbiratel'nye sistemy. 2011. Vyp. 6. — M.

Volkov L., Krasheninnikov F. 2013. *Oblachnaja demokratija.* — M., Ekaterinburg.

Vseobshhaja deklaracija prav cheloveka. 1948 (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr).