

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

В.Е. ЧИРКИН

### Какая избирательная система нужна России?

Избирательная система России не очень удачна (ее предлагают изменить и парламентарии, и Президент Российской Федерации, и представители средств массовой информации, выражающие общественное мнение). В дискуссии высказываются суждения, настолько далекие от объективного анализа, выражающие партийные интересы и интересы властей преобладающих, что, видимо, целесообразно обсудить эту проблему представителям различных общественных наук: юристам, политологам, социологам и др. Поле данного журнала представляется для этого подходящей трибуной. Особое значение имеет совершенствование выборов в одну из палат парламента - Государственную Думу (другая палата - Совет Федерации - состоит из представителей субъектов Федерации), хотя свои недостатки имеет порядок выборов и в субъектах Федерации (эти выборы регулируются законами субъектов), и на муниципальном уровне.

Как известно, на выборах в Государственную Думу применяется смешанная избирательная система, идея которой была заимствована у Германии. Половина депутатов Думы (225) избираются *по мажоритарной* системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, а другая половина - по *пропорциональной* системе по единому федеральному округу. Каждый избиратель имеет два голоса. Один голос он подает за конкретного кандидата в одномандатном округе, а второй - за ту или иную партию (избирательное объединение, избирательный блок). Каждое избирательное объединение выдвигает свой список кандидатов, который публикуется до выборов и регистрируется в Центральной избирательной комиссии. В первом случае избранным считается кандидат, получивший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом по округу. Это избрание - персональное. При голосовании за список того или иного избирательного объединения каждое из них получит число мест в пропорции к собранным голосам, а кандидаты получают депутатские мандаты, как правило, в порядке очередности в списке.

При прочих равных условиях мажоритарная избирательная система относительного большинства эффективна при двухпартийной системе (например, в Великобритании).

*Ч и р к и н* *Вениамин Евгеньевич* - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник Института государства и права РАН.

США). Пропорциональная система обеспечивает представительство разных партий, социальных слоев в условиях сложившейся, стабильной многопартийности. Она укрепляет "многополюсность" политической системы. Соединение двух этих подходов казалось бы идеальным. Но в России нет двухпартийной системы (или хотя бы только двух соперничающих крупных блоков), нет и подлинной многопартийности. Многие партии - это группировки вокруг лидеров, мало связанные с повседневными нуждами граждан и регионов ("партии Садового кольца"). Поэтому соединение двух разных избирательных систем в России приводит не столько к положительным результатам (они есть), сколько к удвоению недостатков.

Для преодоления ряда из них в 1999 году были внесены поправки в закон о гарантиях избирательных прав и права участвовать в референдуме (этот закон неоднократно изменялся и до 1999 года), а также принят новый закон о выборах в Государственную Думу. В результате были введены важные новеллы: избирательный залог (наряду с возможностью по-прежнему собирать подписи избирателей для регистрации кандидатов), публикация сведений (в том числе в избирательном бюллетене) о неснятой или непогашенной судимости, обязанность возратить денежные средства, полученные от государства для целей выборов, если кандидат или избирательное объединение набрали по результатам голосования ничтожный процент голосов (соответственно менее 3% и 2%), что свидетельствует об отсутствии их поддержки избирателями. На таких же условиях возмещаются государству или органам местного самоуправления расходы, связанные с использованием кандидатами или партиями государственных и муниципальных средств телевидения, радио, печати. Предусмотрены и определенные гарантии против манипулирования избирательными технологиями. Однако принципиальные подходы к российской избирательной системе остались прежними, в связи с чем дискуссия о ее совершенствовании продолжается.

Эта дискуссия началась по существу сразу после первых выборов в Государственную Думу в 1993 году, когда население и исследователи начали пристально и нередко с удивлением вглядываться в работу этого представительного органа. Различные суждения (в основном в средствах массовой информации) стали еще интереснее, когда обнаружилось, что на выборы в законодательные собрания субъектов Федерации и местные представительные органы (муниципальные собрания и советы) не приходят даже те 25% зарегистрированных избирателей, чье участие сделало бы выборы состоявшимися. Приходилось неоднократно объявлять повторные выборы, расходуя время избирателей и государственную казну. Среди избранных граждане с недоумением обнаружили лиц, которые обошлись с ними не самым лучшим образом (например, С. Мавроди - руководителя скандально известной фирмы МММ, ограбившей многих доверчивых вкладчиков финансовых средств). Более основательный характер такая дискуссия стала приобретать в связи с принятием Государственной Думой в первом чтении (17 ноября 1997 года) поправок к закону о выборах этой палаты. В обсуждении, в том числе на страницах газет, приняли участие известные ученые и государственные деятели [1-3]. Свои предложения о коренном изменении действующей избирательной системы по выборам в Думу направил в парламент Президент РФ [4]. Хотя поправки к избирательному закону, обсуждавшиеся в Думе, сначала имели частный характер (речь шла в основном об эфирном времени и распространении предвыборных печатных материалов, вопрос о принятии нового избирательного закона встал не сразу), дискуссия вышла далеко за эти пределы. После принятия закона она несколько приглушена, но продолжается и сейчас.

Предложения участников дискуссии сводятся к следующему. Во-первых, принять отдельные меры, не меняя самой системы, которые позволят упразднить "власть меньшинства". Последнее, как считают авторы предложений, связано с тем, что поскольку в одномандатных избирательных округах (а в них выбирается половина депутатов Думы) выдвигается множество кандидатур (обычно не менее 10), то голоса избирателей "разбиваются" между ними. В результате при использовании той разновидности мажоритарной избирательной системы, которая применяется (системы

относительного большинства), в Думу проходят кандидаты, которые хотя и получили большинство по сравнению с другими кандидатами, но имеют за собой поддержку меньшинства избирателей (отсюда и "власть меньшинства"). В связи с этим предлагается, опять-таки не меняя принципов, системы, либо повысить порог явки избирателей до 50-55% числа зарегистрированных, либо ввести обязательное голосование. Есть и иное предложение: для того чтобы привлечь избирателей на голосование, следует оплачивать их явку на выборы, поскольку они пожертвовали своим выходным днем "ради государства".

Во-вторых, есть предложения о коренной ломке существующей избирательной системы: отказу от выборов по партийным спискам (той части выборов, в соответствии с которой избирается половина депутатов Думы - 225). об отказе от принципа *относительного* мажоритаризма (остальные 225) и о переходе целиком к мажоритарной избирательной системе *абсолютного* большинства в два тура.

Эти предложения имеют разную ценность. Значительное повышение порога явки избирателей иным путем, кроме введения обязательного голосования (о нем мы скажем ниже), практически нереально. Призывов и разъяснительных мероприятий использовалось достаточно, результата нет, да его, видимо, и не будет, пока население не поверит своей власти. В настоящее время на выборах законодательных собраний субъектов Федерации, муниципальных органов зачастую не удается достигнуть явки и тех 25% избирателей, которые сделали бы выборы состоявшимися. Даже в Санкт-Петербурге, городе с известными культурными традициями, приходилось повторно назначать даты новых выборов. Во Владивостоке в октябре 1998 года выборы из-за неявки избирателей не состоялись в 14-й раз. Вряд ли положение изменится, если мы напишем в законе 55% вместо 25%. Будет лишь хуже: там, где сейчас выборы все-таки проходят, они будут бесконечно переноситься на новую дату. и уже не 14, а, может быть, 140 раз и могут в принципе никогда не состояться. В условиях тоталитарного режима, когда было вытравлено чувство гражданственности. человек трактовался как "винтик" (выражение И. Сталина) партийно-государственной машины, люди ходили на выборы из-за боязни нежелательных последствий (по работе, обвинений в антисоветизме и т.д.), хотя никаких юридических санкций за отказ голосовать не предусматривалось. Нередко статистика стран тоталитарного социализма давала данные о 99,9% участия в выборах при поголовном голосовании "за" единственного кандидата в бюллетене, а в Северной Корее (КНДР), когда избирали президентом Ким Ир Сена, - даже о 100%-ной явке и 100% голосующих "за". По всей стране не нашлось ни одного человека, который не мог не пойти на выборы любимого вождя. В современных условиях психологических и иных методов тоталитарного принуждения уже нет и при всей ущербности российской демократии вряд ли к ним заставят вернуться. Поэтому, с точки зрения авторов некоторых предложений, остается только одно - юридическое, государственное принуждение - санкции за неучастие в выборах.

Правда, можно пойти по пути стран англосаксонского права: не устанавливать *никакой планки явки* на выборы, как это существует в Великобритании, США, Индии, Австралии и других странах. Теоретически (на практике так не бывает) выборы могут считаться состоявшимися, если придет голосовать хотя бы один избиратель. Им, кстати сказать, может быть и один из кандидатов по избирательному округу (выборы осуществляются по одномандатным избирательным округам) - он тоже избиратель. Выборы к тому же в этой группе стран в отличие, например, от России могут быть неальтернативными: если соперников нет, единственный в округе кандидат объявляется избранным без голосования. Так нередко бывает в Индии. После завершения срока регистрации кандидатов задолго до даты выборов Центральная (национальная) избирательная комиссия объявляет избранными без голосования кандидатов, у которых не было соперников. При таком способе выборы всегда будут состоявшимися, он избавляет избирателей от хлопот второго тура, а государство - от излишних затрат. Вряд ли, однако, этот способ пригоден в современной России, даже

как частный, в отдельных округах. Опыт безальтернативных "выборов без выбора" хорошо знаком гражданам России (правда, по иной схеме: в бюллетенях все же был один кандидат), практически к нему нет возврата. Ликвидация всякого процента явки избирателей в условиях современной России, когда авторитет власти и выборов очень низок, действительно может привести к тому, что на выборы явится только сам кандидат.

Предлагаемое некоторыми авторами введение обязательного голосования, конечно, резко изменит современную картину, приведет к большому увеличению числа голосующих. Там, где оно вводилось, явка избирателей иногда возрастала до 90%, ибо неучастие в выборах зарегистрированных избирателей наказуемо (вопроса об обязательной и необязательной регистрации в списках мы в данном случае касаться не будем, заметим только, что в отличие от обязательного голосования необходимость регистрироваться в списках избирателей для граждан не существует, это обязанность в некоторых странах должностных лиц и органов, составляющих такие списки). Санкции за неявку на голосование различны (мы также не касались вопроса о правомерности такого рода санкций, ограничиваясь самим их фактом). Иногда наказание ограничивается лишь тем, что у здания суда или мэрии вывешивается список абсентеистов — граждан, не выполняющих свой гражданский долг в соответствии с законом, не явившихся голосовать. Это мера общественного порицания, используемая, например, в Бельгии. Более серьезным наказанием является штраф, налагаемый на абсентеистов только по постановлению суда (обычно судьей единолично). В некоторых странах он невелик (в пересчете на доллары США - около 1 долл. в Египте), хотя для африканского бедняка, который живет за счет натурального хозяйства, и такая оплата может стать весьма значительной. Дешевая ежедневная лепешка, которую египетский бедняк мог купить в государственном магазине, стоила в пересчете несколько центов, для некоторых она была единственной пищей в день. В Турции штраф уже больше - около 14 долл. США, а в Люксембурге, где жизненный уровень значительно выше, штраф за первую неявку составляет 80 долл. США, за вторую - 240. Это уже весьма ощутимо и для состоятельного люксембуржца. Более суровым, особенно для служащих "среднего класса" (предпринимателей, фермеров или рабочих эта мера затрагивает в меньшей степени), является лишение избирательных прав (обычно ненадолго) по постановлению суда. Теоретически само по себе лишение может показаться не имеющим значения для такого избирателя: он и сам по себе не ходит на выборы. Однако оно влечет за собой то следствие, что "лишенец" не может быть принят на государственную и муниципальную службу, даже на "простую" (а не только классифицированную), например учителем в школу, содержащуюся на средства муниципального (местного) бюджета. С прежней службы, конечно, не увольняют, но возможности выбора нового места работы становятся весьма ограниченными для определенных категорий лиц. В отдельных странах используются и более суровые наказания. В Пакистане, когда на референдуме (плебисците) речь шла об исламизации страны и одновременно о голосовании за единственную кандидатуру президента-генерала Зия уль-Хака, неявившимся грозило непродолжительное тюремное заключение. Итак, принудительными мерами можно, конечно, обеспечить высокую явку избирателей к урнам, в этом сторонники введения обязательного голосования в России правы. Но это будет лишь формальное большинство, арифметическая "власть большинства", оцененная к тому же лишь с точки зрения явки избирателей, а не результатов голосования (о недостатках в определении результатов мы скажем ниже). При обязательном голосовании придут голосовать лица, которым безразлично, за кого голосовать. Они формально выполнят свою гражданскую обязанность. Не будь санкций, они не пошли бы на выборы. Вряд ли такая мера будет с энтузиазмом воспринята гражданами России: память о добровольно-принудительном голосовании за советскую власть еще жива.

Предложение ввести *вознаграждение* за участие в выборах, т.е. использовать метод не кнута, а пряника, напротив, будет поддержано большинством. Но вряд ли оно

практически осуществимо. Правда, есть карликовое государство Андорра (несколько десятков тысяч жителей), где голосующему избирателю в награду выдается стакан вина или одна песета. Вряд ли даже несколько большая оплата привлечет российских избирателей. Выдать же такое вознаграждение, за которое наш избиратель пошел бы голосовать, государство в условиях современного кризиса не в состоянии. А если бы даже было в состоянии, возникает вопрос о роли такой меры в процессе воспитания гражданственности. Ведь в таком случае тоже идет покупка голосов избирателей, только это делают не кандидаты, а государство. Встает и другой вопрос. Некоторые сторонники такой меры заявляют, что она будет вознаграждением за потерянное время выходного дня. Это серьезный довод например, для дачников, лиц, которые желали бы отправиться за город. Но если человек никуда не собирался выезжать и тратит на процедуру голосования, скажем, полчаса или час (даже в сельской местности избирательный участок расположен в близлежащей школе), то каков же должен быть размер компенсации?

Главное, однако, состоит не в этом. Все нововведения в российском избирательном законе, даже если они когда-нибудь будут приняты, при сохранении принципов существующей избирательной системы не приведут даже с юридической точки зрения к "власти большинства". Возьмем простой пример. Допустим, нам удалось (путем обязательного голосования или введения большого вознаграждения) обеспечить в стране и в каждом отдельно взятом избирательном одномандатном округе явку 100% избирателей. Одномандатных округов по выборам в Государственную Думу, как говорилось, половина - 225. Опять-таки допустим, что в нашем округе баллотировались 10 кандидатов на одно место, а на последних выборах в Думу в 1999 году было по 17, 19, а в одном округе даже 20 кандидатов [5]. Среди 10 кандидатов 8 получают по 10% голосов избирателей, 9-й кандидат - 9%, а 10-й - 11%. Избран будет последний, хотя по существу против него голосовали 89% избирателей. Если же учесть, что выборы признаются состоявшимися при явке 25% избирателей, то, следовательно, при десяти кандидатурах депутат может быть избран лишь тремя процентами избирателей округа, т.е. выражать интересы 3% его населения, а при 20 кандидатах - несколько более сотой части. Нечто подобное (хотя не в такой степени) было с избранием в Думу упомянутого выше Мавроди. А потом мы удивляемся: как же так получилось? "Ведь хотели как лучше, а получилось как всегда". Это изречение В. Черномырдина всегда будет преследовать нас, если мы будем думать потом, а не сначала. А думать надо заранее, когда мы принимаем закон об избирательной системе. Государственная Дума приняла указанные выше поправки, а затем и новый закон (1999 г.), но принцип избрания половины депутатов по мажоритарной системе относительного большинства остается. А это значит, что при обилии партий и кандидатов мы не приблизимся даже к формальному представлению о "власти большинства", существующему в англосаксонских странах, где практически борются за власть только две партии и где результаты голосования не дают разброса голосов не только по 20, а иногда даже по 5 кандидатам.

В документе, исходящем от Президента РФ, вносится радикальное предложение: ликвидировать мажоритарную систему относительного большинства, упразднить пропорциональную систему (выборы по спискам партий или избирательных объединений), в соответствии с которой избирается вторая половина депутатов Государственной Думы, и перейти целиком к мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура [4]. В первом туре при этой системе избранными считаются те кандидаты, которые получают большинство голосов, поданных избирателями и признанных действительными, т.е. по меньшей мере 50% + 1 голос. Во втором туре (он иногда проводится через неделю, чаще - через две после первого тура) вновь на голосование избирателей предлагаются кандидатуры. При данной системе это могут быть лишь два кандидата, набравшие в первом туре больше голосов по сравнению с другими кандидатами (так обстоит/дело на президентских выборах в России, но такой порядок можно ввести, и это существует в некоторых странах, для парламентских выборов), а могут

быть три-четыре кандидата, получившие в первом туре определенное, установленное законом количество голосов (например, 12,5% во Франции или в Шри-Ланке). Поскольку в первом туре голоса при многопартийной системе тоже "разбиваются" между разными кандидатами, во Франции на голосование во втором туре, как правило, не предлагается более трех кандидатов. В любом случае подсчет голосов и определение победителей во втором туре производятся по мажоритарной системе относительного большинства. В первом туре обычно замещается небольшое число депутатских мандатов: мало политиков, которые опираются на поддержку большинства избирателей. Победители по существу определяются во втором туре. В данном случае число голосов, поданных за каждого победителя, нередко близко к половине, но почти никогда это не бывает 50% + один голос (если кандидатов два, то бывает голосование "против всех" и недействительные бюллетени, если больше двух - голоса "разбиваются"). Поэтому, даже если не учитывать "вынужденный" выбор избирателя во втором туре (в первом туре он, возможно, голосовал иначе), такая система тоже может не дать арифметической "власти большинства". К тому же эта система всегда связана с отвлечением избирателей от их текущих дел на голосование во второй раз, она дорого обходится бюджету. Особенно дорого обходятся дополнительные выборы. По данным бывшего председателя Центральной избирательной комиссии А. Иванченко, затраты на один мандат при дополнительных выборах втрое превышают затраты на основных [6, 7].

Предлагаемый Президентом РФ переход к двухтуровой мажоритарной избирательной системе по одномандатным округам одновременно влечет за собой ликвидацию порядка выборов второй половины депутатов Думы по партийным спискам (спискам избирательных объединений), когда избиратель отдает свой второй голос не за конкретного кандидата по округу, а за ту или иную партию, а затем каждая партия получает такое число мандатов, которое соответствует полученному ею числу голосов избирателей. Некоторые авторы, участвующие в дискуссии, критикуют пропорциональную систему, заявляя, что это выбор "кота в мешке" [8]. На деле избиратель голосует тоже осознанно, но не за личность, а за ту или иную партию, доверяя, видимо, ее программе и ее лидерам. Это гораздо более политически ориентированное голосование. Правда, избиратель не знает точно, кто именно будет осуществлять эту программу. Можно быть лишь уверенным в том, что если партия преодолет заградительный барьер (в России это 5%, в Израиле - 1,5%, в Дании - 2%, в Аргентине - 3%, но, например, в Египте - 8% и в Турции - 10%), т.е. получит установленный процент голосов от общего числа голосов, поданных избирателями, и таким образом будет допущена к распределению депутатских мест по пропорциональной системе, лидеры партии получают мандаты. Получат ли их другие лица, стоящие в партийном списке, зависит от количества собранных партией голосов.

Заметим, что предложение президента о ликвидации этой части избирательной системы, равно как и упразднение системы относительного большинства, не могло быть рассмотрено Думой в соответствии с регламентами парламента, применяемыми во многих странах, в том числе в России. Законопроект о внесении изменений в избирательный закон был уже принят в первом чтении, когда в парламент поступила поправка президента (он обладает правом законодательной инициативы), предлагающая принципиально новую схему такой системы. Однако после принятия палатой (однопалатным парламентом) законопроектов в первом чтении нельзя изменить принципиальную концепцию законопроекта, а именно это имелось в виду в предложении Президента РФ. В данном случае можно использовать другие пути, которые известны в конституционном праве. На наш взгляд, ликвидировать пропорциональную систему не следует. Она не только обеспечивает выражение различных взглядов и представительство в парламенте различных интересов, но и служит формированию подлинных партий, кристаллизации современной партийной системы. Принципы большинства и пропорциональности, их сочетание, на наш взгляд, необходимы, однако так, как они используются в российском законодательстве, они не дают положи-

тельного результата. О мажоритарной системе относительного большинства мы уже говорили, приводя пример 10 кандидатов и конкретно - Мавроди. Скажем теперь об использовании пропорциональной системы.

Каждая партия на 225 депутатских мандатов, распределяемых по этой системе, предлагает свой список кандидатов, возглавляемый всегда ее тремя лидерами. На практике в России список каждой партии не включает 225 имен, это имеет смысл только тогда, когда та или иная партия готова, по ее представлениям, завоевать все места, не оставив ни одного соперничающим партиям. До такой самонадеянности и России наши партийные лидеры еще не дошли, но списки кандидатов, составляемые партийным руководством, все же весьма объемны. В 1995 году Либерально-демократическая партия В. Жириновского представила 169 фамилий кандидатов, "Яблоко" Г. Явлинского - 186 и т.д. [5, с. 83-85]. Всего же по закону в список избирательного объединения можно включать до 270 фамилий (на 225 мест!), что понятно только в случаях, если кандидаты в массовом порядке будут выбывать досрочно, отказываться от мандатов (они уже сыграли свою роль в привлечении избирателей) или в списки включаются "жертвователи" денежных средств избирательному объединению и публикация имен удовлетворяет их тщеславию.

Разумеется, такое количество имен не может быть включено в избирательный бюллетень (нужно учесть, что в 1995 г. баллотировались списки 43 избирательных объединений, а в 1999 г. - 48), иначе он будет составлять толстую брошюру с 4-5 тыс. фамилий. Избиратель запутается в них. В соответствии с полученными партиями головами в Думу прошли, конечно, не все 169 или 186 кандидатов, а лица, стоявшие на первых местах в списке, первые несколько десятков (вот почему лидеры партии ставят себя всегда на первые места: уж им что-то достанется). Место других кандидатов в списке определяет лидер партии, руководствуясь различными основаниями. Можно ведь поставить на первые места лиц, которые далеки от практической партийной работы, но дают большие пожертвования партии. Деньги всегда нужны. При таком способе применения пропорциональной системы избиратели, следовательно, не решают, кто именно будет избран, они выражают лишь свое партийное предпочтение. Более того, в некоторых странах (например, в Словакии) лидер партии может сам определять, кому дать депутатский мандат: ведь одинаковое число голосов получили все кандидаты, стоящие в списке (избиратели голосовали за список в целом, отмечая партию). В данном случае не обязательно соблюдать очередность кандидатур. В России, насколько известно, такой порядок в массовом масштабе не применяется, но как частичный имел место при отказе кандидатов от данной партии перейти на постоянную работу в Думу. Иногда в списки партий на первые места включали известных, пользующихся влиянием или уважением деятелей культуры, науки и т.д., хотя было заранее известно, что, они откажутся от мандатов, уступив свои места другим кандидатам из списка. Это относится, в частности, к списку движения "Наш дом - Россия" в 1995 году. Новый избирательный закон 1999 года предпринял определенные меры против такой избирательной технологии, рассчитанной на "ловлю" голосов избирателей, но в принципе передача мандата возможна. Нужно сказать, наконец, что такой способ применения пропорциональной системы имеет и тот недостаток, что фамилии кандидатов партийных списков публикуются вне избирательных бюллетеней. Они публикуются в периодической печати, правда, в общероссийских газетах, но ведь далеко не все избиратели выписывают и читают, скажем, "Российскую газету".

Таким образом, новая Россия, стремясь стать демократическим государством (и нельзя отрицать, что, несмотря на элементы авторитаризма, мы имеем в своей основе демократический режим, как нельзя забывать заслуг ни М. Горбачева, ни Б. Ельцина), избрала для себя не самые лучшие элементы мажоритарной и пропорциональной систем. А ведь теоретически можно смоделировать (и это в тех или иных комбинациях существует в мире) более совершенные избирательные системы, которые исключают обременительный для избирателя и государства второй тур и одновременно дадут избирателю возможность голосовать и за партию, и за конкретного

кандидата, учитывая не только его партийную принадлежность, но и личные качества. Мы не будем говорить о сложных системах единого переходящего и единого непереходящего голоса, о кумулятивной системе и других. Хотя бывший председатель Центризбиркома Иванченко и говорил о готовности избирательных комиссий применять некоторые из них [9], вряд ли все участковые комиссии могут сделать это, да и российский избиратель не готов к сложным избирательным системам. Мы можем, однако, выбрать что-нибудь попроще, например пропорциональную систему с *небольшими* многомандатными избирательными округами и обязательным *преференциальным* (предпочтительным) *вотумом* (обязательным в том смысле, что он предусмотрен в законе, но дело избирателя воспользоваться им).

При такой избирательной системе страна делится на сравнительно небольшие избирательные округа, от каждого из которых избираются, например, от 7 до 12 (иногда менее, иногда более) депутатов. Такие округа есть в Финляндии, в Японии (в последней к такой системе перешли с 1996 года, правда, в Японии есть округа и покрупнее), но преференциального вотума нет. Число депутатов от разных округов будет, как видно из указанных чисел, неодинаковым, поскольку избирательные округа не должны пересекать границ административно-территориальных единиц, а объединять их (мелкие единицы) или располагаться внутри них (более крупные единицы административно-территориального деления). Это необходимо для организации выборов, для подсчета текущих результатов. Однако число избираемых от округа депутатов должно быть пропорционально численности его населения: чем больше население, тем больше оно посылает депутатов. Принцип равенства должен соблюдаться, но с разрешенными законом отклонениями. Абсолютно равных округов по численности населения (в данном случае размеры территории значения не имеют) быть не может: нельзя, например, сделать все округа, от которых избирается, скажем, по 7 депутатов, с точной численностью населения в 1 млн 117 тыс. 253 человека. Поэтому законы всех стран, где действует такая система, разрешают определенные отклонения. Ведь и в России для одномандатных округов по выборам в Думу неравенство к численности населения может составлять 10%, в определенных случаях - 15%, а в гористых, отдаленных поселениях и т.д. - еще более. В небольших многомандатных округах такой разрыв можно даже уменьшить.

При системе небольших многомандатных округов каждая партия публикует имена своих 7-12 кандидатов (числа условны) в едином избирательном бюллетене (иногда используются бюллетени разного цвета для разных партий, а нередко это запрещено, цвет должен быть одинаковым, поскольку в некоторых странах есть традиционные цвета, например для некоторых религиозных верований). Конечно, если опять в выборах Государственной Думы будут участвовать 43 избирательных объединения (как на предпоследних выборах 1995 года), то список имен в бюллетене будет достаточно пространным, теоретически до 400 имен, но все-таки это уже не брошюра. Кроме того, после изменений, внесенных Думой в закон о гарантиях избирательных прав (а эти изменения уточнили, какие объединения могут, а какие не могут выдвигать кандидатов), число объединений, видимо, значительно уменьшится (предполагалось, что в 1999 году их будет около 20 или немногим более). Но не следует бояться обилия имен. При такой системе, о которой идет речь, избиратель голосует сначала за определенную партию (панашаж, т.е. голосование за кандидатов из разных партийных списков не допускается, бюллетень с таким голосованием признается недействительным). Отмечая знаком партию (так и было на выборах в Думу в 1995 и в 1999 гг.), избиратель по предлагаемой системе на этом не останавливается. Он одновременно отмечает в своем партийном списке (а это не 400, а 7-12 фамилий) несколько имен, Число их зависит от числа преференций, которым на равных условиях будет обладать в соответствии с законом о выборах каждый избиратель. Обычно это не более двух, ибо большее число осложняет подсчеты, хотя и не делает их особенно затруднительными. Если закон устанавливает одну преференцию, то избиратель отмечает знаком или цифрой "Г" определенного кандидата, к которому он питает особые симпатии.



считая, что если голосов не хватит на всех кандидатов, отмеченное избирателем лицо должно получить мандат в первую очередь. Один избиратель отмечает одного кандидата, другой может отметить иного. Если предпочтений две, то первой предпочтением избиратель отмечает наиболее желательного кандидата, второй - тоже желательного, но уступающего первому. Если голосов по пропорции (по так называемой избирательной квоте) хватит более чем на двух (а в округе, где избирается, скажем, 7 депутатов, это бывает редко), то остальные кандидаты будут получать места в порядке очередности в списке. Порядок кандидатов в списке тоже устанавливается партийным руководством, хотя в данном случае можно внести коррективы в целях демократизации. Об этом мы скажем ниже.

Если при подсчете голосов окружной избирательной комиссией партия преодолевает заградительный барьер (он должен быть одинаковым в масштабе страны), то комиссия обязана при распределении мандатов объявить избранными и вручить депутатские мандаты в первую очередь лицам, которые имеют наибольшее число предпочтений. Допустим, что в нашем списке партии, за которую мы голосовали, имеется 7 кандидатов. На первом месте стоит лидер местной партийной организации, на втором - известный ювелир, дающий наибольшие взносы в партийную кассу (в соответствии с их потолком, который в большинстве демократических стран установлен законом), на третьем - женщина, известная в округе как организатор помощи многодетным семьям, затем идут местные функционеры партии, а на последнем месте - человек из народа - "дядя Вася", водопроводчик, слесарь, не раз выручавший семьи во время бытовых неурядиц. При подсчете голосов (каждый избиратель имеет одну предпочтение) оказывается, что у лидера партии 68 предпочтений, у ювелира - 35, у женщины под № 3 - 103, у "дяди Васи" - 74, у остальных не более 20. По пропорции к полученным голосам наша партия имеет право не на 7 мандатов (за нее голосовали 22% избирателей), а только на 2. В результате местный партийный лидер, ювелир и некоторые другие функционеры не избраны, а мандаты получают женщина и дядя Вася. Избиратель выразил свою волю, голосуя и за партию, и за конкретное лицо, которому (которым) он наиболее симпатизирует. И все завершилось в одном туре, без новых обременительных забот. Если бы мандатов досталось больше двух, они были бы распределены в порядке очередности в списке: третий мандат получил бы лидер партии, стоящий под № 1, четвертый - под № 2 и т.д. Переход к такой системе может увеличить участие избирателей в выборах, но гарантировать "власть большинства" не может. Для этого нужны не юридические, а фактические условия, о которых речь пойдет ниже.

К основному предложению об использовании в России пропорциональной системы с небольшими многомандатными округами и предпочтительным вотумом (а такая система дает возможность завершить выборы в один тур) можно сделать дополнительные предложения, направленные на ее совершенствование. Во-первых, необходимы заместители депутатов Думы. Проводить дополнительные выборы в связи с досрочным освобождением мандата (переход на государственную службу и, следовательно, несовместимость должностей, смерть депутата и т.д.) - излишняя роскошь. Помимо того, что это отвлекает избирателей, дополнительные выборы, как говорилось, связаны с большими затратами. Поэтому, как это существует во многих странах, нужно ввести законом институт *заместителя депутата*. Заместители депутатов - те же кандидаты, избираемые одновременно с депутатами. Избирательная комиссия объявляет заместителями лиц, получивших наибольшее количество голосов (предпочтений) после избранных депутатов или лиц в порядке очередности в списке кандидатов от данной партии. Может и сама партия определить заместителей, указывая заместителя к каждому кандидату. В Бразилии к каждому сенатору одновременно избираются даже два заместителя. Если партия рассчитывает завоевать все места по данному округу, она может указать кандидатов в заместители дополнительно в списке (на практике такого не бывает). Избиратели за заместителей отдельно не голосуют, они голосуют за депутата, и от него зависит, будет избран заместитель или нет. Избрание депутата

означает и избрание заместителя. Избиратели также могут голосовать одновременно за депутата и его заместителя, но раздельное голосование не допускается. Заместитель может присутствовать в Думе с правом совещательного голоса, выступать (правда, с согласия депутата, и слово ему дадут в последнюю очередь). Институт заместителей исключает дополнительные выборы и уже в этом его огромный плюс. В частности, он есть во Франции, правда, при другой избирательной системе. Во-вторых, избирательный залог теперь в России законом 1999 года предусмотрен (во многом это связано с рекомендациями ученых-юристов), но некоторые вопросы остаются. Эта мера имеет целью повышение ответственного отношения к выборам со стороны кандидатов и партий, избавление в округах и партийных списках от несерьезных кандидатов, от тех, кто не имеет шансов быть избранным, но использует выборы, предоставление государством бесплатного эфирного времени и газетных полос для саморекламы или рекламы, например, своей фирмы. Ведь среди 43 партий, участвовавших на выборах в Думу в 1995 году, были такие, которые не имели никаких шансов на победу. В списках партий были и любители пива, и союз работников жилищно-коммунального хозяйства, и ассоциация адвокатов, и т.д. Слишком легко было попасть в избирательный бюллетень. Естественно, что из 43 избирательных объединений 39 не прошли 5%-ный заградительный барьер, но ведь государственные средства на избирательную кампанию они получили и израсходовали. Более того. 16 партий не набрали даже тех 200 тыс. голосов, которые у них были в виде подписей избирателей при регистрации в Центральной избирательной комиссии [5, с. 71]. Каким образом были получены эти подписи? Закон 1999 года сохраняет возможность выбора: можно внести избирательный залог, а можно собирать подписи избирателей.

Избирательный залог, скорее всего, не является юридической дискриминацией. Он в равной мере относится ко всем партиям и всем кандидатам. Конечно, он ограничивает возможности участия в выборах материальными факторами, может стать фактически дискриминацией. Но там, где существуют собственность и деньги, иного пока не придумали. А материальная сторона дела - это уже вопрос не права, а социальных отношений в обществе. В-третьих, во многих странах (США, Великобритания и др.) существует обычай, согласно которому кандидатом выдвигается лицо, живущее постоянно или длительный срок (в Бразилии - 5 лет из 10, предшествующих выборам) в том *избирательном округе*, где оно баллотируется в качестве кандидата. (Кстати, в этом случае Р. Абрамович не смог бы выдвинуться кандидатом в депутаты и быть избранным в Думу от Чукотки, а Б. Березовский - от Карачаево-Черкесии.) В Бразилии это конституционная норма. Такой порядок приближает кандидата к избирателям. Но дело не только в этом. При данной системе выдвижения кандидатов вопрос о кандидатурах в определяющей степени решают не партийные лидеры, находящиеся в столице государства, а местные организации партий. Они-то уж смогут отобрать таких людей, которые пользуются симпатиями у местного населения. Разве опыт дополнительных выборов в Думу в округах Нижегородской области осенью 1998 года, когда все кандидаты-москвичи потерпели поражение, ничему не учит? Если наши партии хотят быть партиями не только в пределах Садового кольца, они должны учитывать такой опыт. А предлагаемая *пропорциональная система с мелкими многомандатными округами и преференциальным вотумом* дает для этого широкие возможности. В-четвертых, наша избирательная система может быть усовершенствована за счет изменения порядка государственного финансирования выборов. Это большая, отдельная и очень важная тема. Скажем лишь, что в демократических странах государство выделяет денежные средства не всем зарегистрированным партиям и кандидатам, как в России, а тем из них, которые пользуются хотя бы небольшим, но влиянием у избирателей. Незачем с государственной помощью плодить мелкие и мельчайшие, да еще экзотические партии, вроде существовавшей в России партии сексуальных меньшинств. Обычно государственные средства для выборов выделяют партиям, имеющим в парламенте определенное число мест (например, 5 в Японии), что свидетельствует о влиянии партии среди избирателей, или получившим

на прошлых выборах в парламент определенный процент голосов (обычно 2-3%). Во Франции для этого нужно иметь не менее 50 депутатов в нижней палате парламента из 577. Разумеется, существует строгая отчетность об использовании таких средств, чего нет в России.

В-пятых, D избирательных законах различных стран мира в последние десятилетия все чаще предусматриваются меры, призванные отсеять от выборов тех кандидатов и партии, которые никого не представляют, кроме самих себя, и тем самым сделать выборы менее запутанными, более "поляризованными". Отчасти это осуществляется введением избирательного залога, о котором говорилось выше, путем установления возмещения государству понесенных расходов непопулярными партиями и кандидатами, введением заградительного барьера (пункта). Юридически эти меры недискриминационны: они дают всем равные возможности добиваться успеха. Но на деле они могут стать нарушением принципов демократии (партии, непопулярные ныне, могут стать затем весьма популярными, и это бывало) и привести к острейшей *фактической дискриминации*.

Яркий пример - выборы в Государственную Думу в 1995 году, отчетливо обнаружившие те недостатки российской избирательной системы, которые новым законодательством не устранены. Тогда 39 избирательных объединений (из баллотировавшихся 43) получили в общей сложности половину голосов избирателей (49,5%). Но не послали в Думу ни одного депутата, поскольку ни одно из этих объединений не преодолело 5%-ный заградительный барьер. Даже объединение "Женщины России" не получило мандатов (некоторые его лидеры были избраны лишь по одномандатным округам), хотя женщины составляют более половины избирателей в России. Они получили такое число голосов избирателей, которое, не будь барьера, дало бы им более десятка мест в Думе, но их места, как и других из общего числа 39 объединений, были переданы преодолевшим барьер четырем избирательным объединениям, что увеличило их представительство примерно вдвое. Конституционный Суд России дважды обсуждал вопрос о заградительном барьере. Первый раз он отказался от его юридической оценки. Второй раз, в 1998 году, признал его допустимым при условии, что к распределению мандатов могут быть допущены более чем одна партия (избирательное объединение). Но правильно ли признавать конституционность какой-либо меры под условием? Да и почему нужно ограничивать возможность представительства в парламенте (в соответствии с голосованием за списки) только двумя партиями?

Наконец, еще одно замечание. В России есть институт несовместимости депутатского мандата (например, с государственной службой, хотя в субъектах Федерации, в том числе в Московской области из этого правила допускаются исключения), но нет института *неизбираемости*, который известен конституционному праву многих развитых государств. А он не менее важен. Нельзя баллотироваться в качестве кандидатов лицам, занимающим определенные должности, которые могут повлиять на ход выборов (должности судей, прокуроров, в некоторых странах губернаторов и др.). Если такие лица желают баллотироваться, они должны задолго до выборов (обычно не менее 6 месяцев, а то и года) подать в отставку.

Конечно, предлагаемые изменения не создадут идеальную избирательную систему, пока таких систем не существует. Может быть, они будут созданы в будущем. Однако потребность в кардинальных изменениях нашей избирательной системы назрела и перезрела уже сейчас. Многими поправками, "латанием дыр" вряд ли можно покончить хотя бы с ее основными недостатками.

Но как бы ни были совершенны юридические документы, не они в конечном счете решают дело. Для выборов достойных депутатов, профессионального и эффективного парламента, вместе с тем тесно связанного с народом, знающего чаяния простых людей и способного действовать во имя этого, нужны многие слагаемые. Часть из них относится к нашим избирателям, которые в своей массе пассивны и будут такими, пока не изменится их менталитет в связи с изменением условий жизни. Другая часть

относится к "властям предержажим", государственным деятелям, лидерам партии и иных объединений.

Избиратель неохотно идет голосовать за органы и должностных лиц государства (не искушенный в юридических тонкостях, он не делает особых различий между правящей элитой федерации, ее субъектов, местного самоуправления). Он помнит, что на протяжении менее десятилетия по крайней мере четырежды он был открыто ограблен государством (сберкасса, ваучер, обмена денежных знаков, дефолт), которое к тому же позволило делать это разного рода мошенникам, а теперь оно их никак не найдет "в розыске". Выборы будут отражать не только статистические данные, а подлинную волю народа, когда сложится доверие к лидерам государства и партий (ныне рядовой избиратель многих из них подозревает в коррупции, о чем чуть ли не ежедневно заявляют средства массовой информации). Необходима убежденность избирателей в том, что лица, притязающие на власть, будут действовать не во имя своекорыстных интересов, а на благо народа и каждого человека. Тогда избиратель пойдет на выборы и будет голосовать осознанно, а не из-за санкций или вознаграждения.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Известия. 1998. 3 февраля.
2. Российская газета. 1998. 21, 23 февраля.
3. Русская мысль. 1998. 8-14 февраля.
4. Российская газета. 1997. 30 декабря.
5. Выборы депутатов Государственной Думы. 1995. Электоральная статистика. М., 1996. С. 163-198.
6. Сегодня. 1998. 20 февраля.
7. Известия. 1998. 22 февраля.
8. Российская газета. 1998. 28 февраля.
9. Известия. 1998. 27 февраля.

© В. Чиркин, 2000