

И. Л. Кинзерская

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА КАК ИНСТИТУТ СОВРЕМЕННОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

*Работа представлена кафедрой политических институтов
и прикладных политических исследований.*

Научный руководитель – доктор философских наук, профессор Д. З. Мутагиров

Статья посвящена месту и роли избирательной системы в современном демократическом государстве. В ней содержится анализ влияния избирательной системы на процессы формирования

представительных органов власти, даны характеристики основных избирательных систем и выявлены их основные достоинства и недостатки с точки зрения влияния на процессы формирования законодательных органов государственной власти.

Ключевые слова: выборы, избирательные системы, типы избирательных систем, избирательные системы России.

The article is devoted to the place and role of the electoral system in the modern democratic state. The author analyses the influence of the electoral system on formation of representative government authorities, characterises the basic electoral systems and their basic merits and demerits from the point of view of the influence on formation of representative government authorities.

Key words: elections, electoral systems, types of electoral systems, electoral systems of Russia.

Существование современного демократического государства невозможно без периодического проведения свободных выборов, без тщательно проработанных избирательных процедур. При этом одной из важнейших тенденций развития избирательного права является поиск избирательных систем, обеспечивающих наиболее полный учет волеизъявления граждан и адекватное этому волеизъявлению представительство интересов в органах государственной власти [5, с.7].

Государство представляет собой сложную институциональную систему, состоящую из нескольких подсистем, одной из которой является избирательная система. Выборы стали неотъемлемым институтом современного демократического государства. Они представляют собой наиболее цивилизованный способ борьбы за власть и смены правительства. Именно выборы обеспечивают легитимацию власти и политической деятельности государства целом. В условиях демократии политическая власть осуществляется с согласия народа. Главным механизмом, превращающим это согласие во властные полномочия парламента и правительства, выступают свободные, равные и тайные выборы. Избирательная система задает институциональные рамки и в значительной степени определяет конфигурацию парламента и партийной системы. Поэтому избирательные системы и процессы считаются одной из главных характеристик демократии.

Дискуссии о том, какая избирательная система лучше, ведутся давно и не прекра-

щаются по сей день. Однако в политической науке уже давно пришли к выводу, что идеальной избирательной системы просто не существует. Каждая из известных и широко распространенных в мире систем имеет свои достоинства и недостатки, каждая несет в себе определенную меру справедливости.

Современная российская избирательная практика имеет относительно короткую историю. Но она дает ученым богатую пищу для размышлений. И дело не только в том, что за короткий исторический период избирательная система и избирательное право РФ неоднократно изменялись. Речь также идет о том, что современная российская избирательная практика еще раз доказала, что одни и те же системы совершенно по-разному проявляют себя в различных исторических, социально-политических, экономических и культурных условиях.

Понятие избирательная система в конституционном праве нередко трактуется как способ или порядок определения результатов голосования или как порядок распределения мандатов по результатам голосования [6, с.164]. Такая трактовка, по нашему мнению, носит слишком узкий характер и не учитывает общественную значимость института выборов. В этом плане более точной являются подходы, предложенные политической наукой.

Понятие «избирательная система» в политической науке имеет два значения. В узком смысле это понятие употребляется как синоним электоральной формулы – правила распределения мест в парламенте по

результатам выборов и/или определения победителей в соответствующих округах. В широком смысле избирательная система – это весь комплекс формальных и неформальных институтов (норм, правил, установлений), связанных с выборами [2, с.45].

Признание важности избирательной системы в демократическом государстве сочетается с тем, что она является наиболее часто изменяемым элементом политической системы. Как отмечают исследователи Р. Таагепера и М. Шугарт, «по сравнению с другими элементами политической системы, электоральными правилами легче всего манипулировать в политических целях. Имеется в виду не то, что избирательную систему легко изменить, а то, что остальные элементы системы изменить еще сложнее» [9, с.115]. В условиях демократии правящей элите сложно внести существенные изменения в институты законодательной и исполнительной власти, поскольку они, как правило, хорошо конституционно защищены и от элиты требуется немало усилий, чтобы их провести, не нарушая демократические нормы и процедуры. Избирательные системы в этом плане выглядят менее защищенными. Внесение изменений в избирательную систему является одной из легальных демократических процедур, с помощью которой элиты могут корректировать вектор развития политической системы в целом. Но не всегда правящие элиты выбирают и изменяют избирательную систему, руководствуясь стремлением оптимизировать функционирование демократии. Как и любой субъект политического процесса, они преследуют собственные интересы, стремясь закрепить свое доминирующее положение в системе государственной власти, создавая дополнительные препятствия на пути к власти политической оппозиции.

Стабильность избирательной системы есть важное условие и один из важных показателей стабильности политической системы в целом. Политические системы по уровню стабильности можно разделить на

системы: с высоким уровнем стабильности; средним уровнем стабильности; низким уровнем стабильности; нестабильные системы.

Изменения избирательных систем происходят не только в нестабильных политических системах, но и в стабильных. Правда, в последних гораздо реже. Причины изменений или смены избирательных систем носят чаще всего политический характер и имеют своей целью либо стабилизировать деятельность парламента, либо создать препятствия на пути деятельности политической оппозиции.

Избирательные системы отличаются друг от друга по многим параметрам: значимости избирательного округа, числом избирательных округов, величиной законодательной ассамблеи, действительным электоральным порогом и т. д. [8, с. 219]. Традиционно выделяют две «основные» избирательные системы – мажоритарную и пропорциональную.

Однако, по нашему мнению, основных избирательных систем существует три: плюральная, мажоритарная, пропорциональная. Хотя стоит признать, что существует традиция не выделять плюральную систему в качестве отдельной и рассматривать ее в качестве разновидности мажоритарной [7, с. 246–248]. В данном случае нам ближе позиция тех авторов, которые считают, что мажоритарной правомерно именовать лишь систему абсолютного большинства, тогда как системы относительного большинства более подходит термин «плюральная» [3, с.74].

Пропорциональная система наиболее часто применяется на выборах в парламент. Мажоритарная – на выборах президента страны. Наиболее распространенными являются мажоритарная и пропорциональная избирательные системы. Кроме того, получила распространение смешенная система, сочетающая в себе правила и нормы мажоритарной и пропорциональной систем.

Плюральная система означает, что победу на выборах одерживает кандидат, по-

лучивший относительное большинство голосов. Иногда эту систему не выделяют в качестве особой, относят к мажоритарным в один тур.

Мажоритарная система означает, что победы на выборах одерживает кандидат, набравший более 50% голосов избирателей.

Пропорциональная система означает пропорциональное распределение мест в парламенте в соответствии с распределением голосов, полученных на выборах по партийным спискам в едином общенациональном избирательном округе или в многомандатных округах.

Выбор той или иной системы может существенно повлиять на процессы формирования представительных органов власти, поскольку каждой из них присущ особый порядок конвертации голосов избирателей в места в парламенте и свой тип связи, устанавливающийся между представляющими и представляемыми.

Плюральная система часто используется на выборах президента и органов местного самоуправления. Она имеет множество разновидностей. Выделяют, например, плюральную систему с одним или двумя турами голосования, в одномандатных или многомандатных округах.

Плюральная система с одним туром голосования является достаточно жесткой системой, дающей диспропорционально высокое представительство крупным политическим партиям. Она закрепляет двухпартийную систему: политическое господство правящей и экономически господствующей в стране элиты и представительство крупнейшей оппозиционной силы. Жесткость плюральной избирательной системы с одним туром состоит в том, что меньшинство или не получает никакого представительства, или получает диспропорционально низкое представительство, не сопоставимое с количеством голосов, поданных за ее кандидатов.

Следовательно, система относительно большинства во многом несправедлива, поскольку значительная часть избирателей

может остаться не представленной в органах власти. Кроме того, она лишает представительства на общенациональном уровне и меньшинства (этнические, религиозные и др.), если те не составляют большинства населения в каком-либо избирательном округе.

Мажоритарная система предполагает, что кандидат опирается на поддержку более 50% избирателей округа, принявших участие в голосовании. Голосование в одномандатных округах в большей мере, чем иные, создает условия для возникновения более персонифицированных, личностных и тесных отношений между депутатами и избирателями. В их основе лежат относительно непартийная, неидеологизированная работа депутата в своем избирательном округе. В своей деятельности он во многом руководствуется прагматическими мотивами, представляя в законодательном органе интересы отдельных влиятельных лиц, групп и организаций своего избирательного округа.

Мажоритарная система, как в свое время доказал М. Дюверже [4, с. 279–280], способствует консолидации партийной системы, формированию простого плюрализма. Она с неизбежностью ведет к стабильной двухпартийной системе, потому что сначала создаются коалиции партий, потом происходит укрупнение партий, иначе очень трудно выиграть одномандатные округа, и затем образуются две конкурирующие между собой партии, определяющие структуру парламента. Избиратели, стремящиеся реально повлиять на исход выборов, будут учитывать не только свои предпочтения, но и предпочтения других избирателей и поэтому будут голосовать за партию, способную одержать победу в округе (так называемое «полезное» или «стратегическое» голосование). По этой причине они вряд ли отдадут голос за кандидата от малой партии, даже если симпатизируют ему.

Кроме того, при мажоритарной системе партия, получившая на выборах меньше голосов, чем ее соперники, может полу-

чить в парламенте большинство депутатских мест или две партии, набравшие одинаковое (или близкое) количество голосов, могут провести в органы власти неодинаковое число кандидатов. Таким образом, мажоритарная система ведет к значительному искажению предпочтений электората и создает наибольшие возможности для манипулирования этими предпочтениями, но является достаточно надежным заслоном против политического экстремизма и фрагментации партийной системы.

В этом плане пропорциональная система выглядит более справедливой и предпочтительной, поскольку в меньшей степени искажает волю электората, способствует развитию политического плюрализма и позволяет представить в парламенте интересы различных меньшинств. При пропорциональном представительстве даже малые партии могут оказывать заметное политическое влияние, если они входят в состав коалиционного парламентского большинства. То есть они имеют возможность войти в правительство, что важно для многосоставных обществ, где есть опасность сепаратизма. Считается, что пропорциональная система обеспечивает систему обратной связи между государством и структурами гражданского общества, что способствует развитию политического плюрализма и многопартийности.

Важнейшим условием функционирования пропорциональной системы является наличие в обществе политических партий. Партии являются единственными легитимными субъектами, имеющими право выдвигать своих представителей в законодательные органы власти. Именно партии формируют списки кандидатов и предлагают их избирателям с целью получения у них поддержки на выборах. В этом плане пропорциональная система делает избирательный процесс, по сути, партийным и во многом идеологизированным.

Но и она не свободна от недостатков. Во-первых, пропорциональная система создают очень слабую непосредственную

связь между депутатами и избирателями, поскольку голосование осуществляется не за конкретных кандидатов, а за «партийные списки» (особенно при голосовании по общенациональным округам); во-вторых, имеет место высокая степень зависимости депутата от «своей» партии, своего партийного руководства. Такая несвобода может негативно отразиться на процессах обсуждения и принятия важных законопроектов. Особенно если в партии существует жесткая дисциплина.

В то же время следует признать, что в чистом виде мажоритарная система с неизбежностью ведет к стабильной двухпартийной системе, потому что сначала создаются коалиции партий, потом происходит укрупнение партий, иначе очень трудно выиграть одномандатные округа, и затем образуются две конкурирующие между собой партии, определяющие структуру парламента.

Напротив, в тех странах, где применяется чисто пропорциональная система, происходит дробление политического пространства и формируется система со средним или даже низким уровнем стабильности в зависимости от числа партий, представленных в парламенте.

Больше всего партий в тех странах, где чисто списочная система, например в Испании или Нидерландах. Там доходит до 9, 10 и даже 12 партий, представленных в парламенте. Кроме того, на число партий решающим образом влияет барьер, который устанавливается при пропорциональной системе. При 5%-м барьере обычно бывает от 5 до 7 фракций, при 7%-м – 3–4, эти закономерности хорошо известны, изучены. И в этом смысле выбор избирательной системы – это в значительной степени и выбор представительства, и выбор партийной системы.

Именно избирательная система определяет то, каковы шансы на представительство в парламенте различных групп населения, насколько стимулируются диалоговые процедуры и коалиционные механиз-

мы. Так, в некоторых странах наличие механизма праймериз позволяет сохранять двухпартийную систему, когда каждая из двух ведущих партий на самом деле является сложным конгломератом различных групп. Крайне важно, чтобы система обеспечивала представительность меньшинств, так как от этого зависит не только политическая стабильность в стране, но и представительность в парламенте различных точек зрения. Отсутствие вариативности в парламенте ведет к деградации его как органа законодательной власти, вырабатывающего стратегические для страны решения. Как любая деятельность, государственное управление без конкуренции идей и диалога умирает и вырождается, превращаясь во все более оторванную от жизни партийную догму. Система должна содержать в себе возможности ее постоянного обновления.

Российская избирательная система по выборам представительных органов государственной власти за последние два десятилетия прошла значительную эволюцию от плюральной избирательной системы, по которой проходили выборы в Верховный Совет РФ в марте 1990 г., через введение смещенной мажоритарно-пропорциональной системы в 1993 г. к чисто пропорциональной системе в 2007 г.

Это эволюция свидетельствует о развитии института выборов в РФ, превращении его в единственный легитимный механизм формирования представительных органов власти, укрепление российской многопартийности и переходу к избирательной системе, которая в меньшей степени искажает волю избирателей. Естественно, нельзя считать, что новая избирательная система совершенна. В частности, многие политологи отмечают, что в ней установлен достаточно высокий электоральный порог, не свойственный большинству стран новой демократии. По этой причине некоторые партии не смогли провести своих представителей в новый российский парламент.

По нашему мнению, недостатки новой избирательной системы по выборам депутатов представительных органов власти связаны не столько с ней самой, сколько с общим институциональным дизайном всей политической системы, главной особенностью которого является сочетание сильного института президентства с менее сильными и авторитетными институтами парламентаризма и политических партий. Дальнейшее укрепление института демократии нам представляется в направлении совершенствования избирательного права, способствующего повышению представительности законодательных органов власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. 264 с.
2. *Гельман В. Я.* Институциональный дизайн: «создавая правила игры» // Первый электоральный цикл в России (1993–1996). М., 2000. 248 с.
3. *Голосов Г. В.* Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. 2001. № 4.
4. *Дюверже М.* Политические партии. М., 2000. 558 с.
5. *Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е.* Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс. 2005. 140 с.
6. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. 456 с.
7. Политология / Под. ред. В. Д. Ачкасова, В. А. Гуторова. М., 2006. 692 с.
8. *Сморгунов Л. В.* Сравнительная политология. Теория и методология измерения демократии. СПб., 1999. 376 с.
9. *Таагенера Р., Шугарт М. С.* Описание избирательных систем // Полис. 1997. № 3.