

# Развитие избирательных систем: исторический контекст

 **И.Г. Шаблинский**

профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: ishablin@yandex.ru

 **Аннотация**

Рецензия на кн.: Любарев А. Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: Либеральная миссия, 2017. 632 с.

 **Ключевые слова**

избирательное право, выборы, голоса, квоты, партийные списки, блоки.

Библиографическое описание: Шаблинский И. Г. Развитие избирательных систем: исторический контекст // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 248–254.

Автор рецензируемой работы А. Любарев — один из специалистов в области избирательного права и избирательных систем, автор десятков статей и книг по данной проблематике, один из авторов инициативного Избирательного кодекса, эксперт Комитета гражданских инициатив. Интересен его блог и в частности его анализ событий, связанных с президентскими выборами 2018 года.

Рецензируемая работа — фундаментальный труд, содержащий как детальное описание самих избирательных систем, так и характеристику различных исторических контекстов, в которые данные системы создавались. Вообще, историко-политический аспект, т.е. обширный фактологический материал, связанный с политической жизнью десятков государств, — важная часть работы. Из нее как из энциклопедии можно извлечь массу интересных данных, обусловленных применением тех или иных избирательных систем. Но все же следует еще раз отметить, что в данном случае перед нами не популярный очерк и не учебник, но добросовестное и тщательно выстроенное академическое правовое исследование.

В первых двух главах автор классифицирует избирательные системы и обозначает основные вехи в истории их развития. В двух последующих главах эти системы подробно описываются. Автор также детально разбирает некоторые общие для них параметры, предоставляя при этом весьма обширную и структурированную информацию для тех, кто размышляет над темой совершенствования отечественной избирательной системы. Всего в работе шесть глав, раскрывающие различные аспекты исследования избирательных систем.

Оставаясь на почве академической методологии, автор почти не обозначает своих политических позиций, вроде неизбежных при оценке электоральных систем и процессов. Из исследования становится ясно, что автор не чужд интереса к математике. Как, впрочем, и многие из изобретателей избирательных систем.

Важнейшее обобщение работы, связанное с динамикой развития законодательства о выборах — это вывод о его связи с процессом развития и укрепления политической демократии в разных частях мира: «Развитие избирательных систем тесно связано с процессом демократизации, и в истории этого процесса также можно увидеть несколько волн» (с. 51). Вслед за С. Хантингтоном автор уделяет внимание четырем волнам демократизации, прокатившимся в последние два столетия в основном по государствам Европы, но достигавшим и Нового Света. Обращает внимание он и на периоды отката, усиления авторитарных тенденций. Первая волна продолжалась почти столетие — с 1820-х до 1920-х годов. Но за этой волной следовал и откат, связанный с созданием в целом ряде стран авторитарных и фашистских режимов.

Распространение демократии с середины 1940-х годов («вторая волна») ознаменовалось победой антигитлеровской коалиции и восстановлением демократических режимов в Италии, Греции, других государствах и продолжалось до конца 1950-х гг. Хантингтон связывает ее затухание с переворотом в Пакистане в 1958 г. Ему также предшествовали перевороты и установление авторитарных режимов в Иране и Египте в 1952 г. «Третья волна» демократизации может быть связана с «революцией гвоздик» в Португалии в 1974 г., «четвертая волна» — с крушением системы тоталитарных коммунистических режимов Восточной Европы в 1989 г. Развитие избирательных систем в определенной мере коррелировалось с этими волнами. Хотя с какого-то времени (может быть, с середины XX века) пыл изобретательства новых систем и методов голосования иссяк, и речь шла уже о распространении и применении известных и доказавших свою эффективность систем.

Важнейшим достижением в этом контексте стало замещение чисто мажоритарных систем различными вариантами пропорциональной системы. Автор замечает в связи с этим: «В XIX веке общественность европейских

стран постепенно начала осознавать несправедливость избирательных систем, основанных на принципе большинства, которые лишали представительства значительные группы избирателей. Этому во многом способствовали произошедшие в тот период кардинальные изменения в избирательных правах — сокращение и, в конечном счете, полная ликвидация имущественных цензов» (с. 62).

Период после Первой Мировой войны — это пора роста популярности пропорциональной избирательной системы по миру. Ее распространение в известной мере олицетворяло в данный период расширение ареала политической демократии. В 1918 г. данная система была установлена в Дании, в 1919 г. — в Австрии, Германии, Италии, Литве, Польше, Чехословакии, Эстонии, в 1922 г. — в Латвии, в 1925 г. — в Чили.

Но в этот же период в ряде стран Европы и Латинской Америки демократические режимы были заменены единоличными идеологизированными диктатурами. В некоторых случаях политики и эксперты усматривали один из факторов такого перерождения в недостатках избирательных систем. В частности, в Латвии, где в 1934 г. был установлен авторитарный режим, его глава К. Ульманис, указывая на кризис парламентаризма, ссылаясь на крайнюю раздробленность Сейма в результате выборов, на которых применялась пропорциональная система.

А. Любарев обращает внимание на то, что и «в Германии сложилось убеждение, что значительная степень вины за приход к власти нацистов лежит на избирательной системе Веймарской Республики. И хотя такое мнение весьма спорно, оно сыграло существенную роль в выработке новой избирательной системы. Минусом прежней избирательной системы считалась также безличность связанных списков» (с. 93).

Избирательные системы продолжали совершенствоваться с учетом тяжелых политических ошибок и кризисов. Третья и четвертая «волны» демократизации, прокатившиеся по миру — это расширение поисков оптимальных систем выборов и подсчета голосов.

Книга А. Любарева разворачивает перед читателем длинный перечень действовавших и действующих в различных государствах избирательных систем. Читатель, пожалуй, может быть удивлен сложившимся в этой сфере разнообразием. Некоторые из этих систем ставят перед избирателем задачи, связанные с заполнением бюллетеня (и, в частности, с дифференциацией оценок кандидатов и партий). Не менее сложные задачи могут вставать и перед избирательными комиссиями при подсчете голосов в рамках данных систем. Однако все эти трудности не заставили законодателей ряда стран отказать от того, чтобы попытаться учесть голоса максимально возможного числа избирателей (сводя к минимуму потерю голосов аутсайдеров) при максимально возможном учете предпочтений каждого голосующего. При

выборе методик голосования и подсчета голосов упрощение почти всегда означало пренебрежение политической волей широкого круга лиц.

В последние десятилетия в самых разных государствах (в том числе и в России) развитие получили варианты смешанных систем, т.е. сочетание систем мажоритарных и пропорциональных. Тем или другим из них отдавалось предпочтение в зависимости от того, какие цели преследовали законодатели, отражавшие интересы различных политических элит. Среди таких целей могло быть и оставление избирателям возможности выразить предпочтение наиболее полно, и отсечение радикальных группировок, и предотвращение избыточного дробления депутатского корпуса.

О поисках и опыте применения различных избирательных систем можно говорить и применительно к нашей стране. Проблема, однако, в том, что чаще всего данный поиск был обусловлен стремлением обеспечить максимальные удобства партии власти, свести к минимуму (или полностью исключить) конкуренцию и сохранить status quo. Этим в конечном счете обусловлено и снижение доверия и интереса граждан к выборам.

В книге мы находим авторские подходы к возможным реформам российской избирательной системы, нацеленным на создание оптимальных условий для реальной политической конкуренции, а также для наилучшего выражения предпочтений избирателя. А. Любарев давно работает над предложениями о корректировке действующих в данной сфере институтов. Некоторые из этих предложений (сформулированные ранее в инициативном проекте Избирательного кодекса) заслуживают серьезного изучения. К ним можно обратиться и в рецензии (может быть, ее прочитают и в Центральной избирательной комиссии). Автор выступает за установление в России двухголосой смешанной связанной избирательной системы, образцом для которой служит система, работающая в Германии. При этом предусматриваются особенности, связанные с российским политическим опытом. Предлагается снижение заградительного барьера с 5% до 3%.

Для российской избирательной системы актуальным является также вопрос об недостатках «закрытых списков» при пропорциональной системе: именно такие списки предусмотрены сейчас федеральным законом и законами большинства регионов. Но в условиях стабильности и предсказуемости результатов выборов (а они у нас весьма предсказуемы) места в списках давно уже делятся на «проходные», «полупроходные» и «непроходные». При этом «проходные» места могут продаваться (с. 179). Претенденты на «непроходные» места прекрасно понимают, что их участие в выборах является символическим.

В этом плане законодателю есть смысл подумать над более широким применением на федеральном и региональном уровне «открытых» списков, при использовании которых избиратель может обозначать предпочтения, нуме-

руя кандидатов. Правда, для определения эффективности такой меры важен более широкий политический контекст. Автор замечает, что «применение пропорциональной компоненты на выборах законодательных собраний регионов содействовало плюрализации политической жизни в регионах и в перспективе могло бы привести к демонтажу регионального авторитаризма... если бы этот механизм не был сломан последующими контрреформами...» (с. 205).

Автор книги подробно разбирает различные методы распределения мандатов в рамках пропорциональной системы, но в целом отдает предпочтение применяемому сейчас в России (на выборах в Государственную Думу) методу Хэйра-Нимейера (разработанному, кстати, еще А. Гамильтоном, одним из отцов-основателей США). По этому поводу он даже вступает в полемику с известным конституционалистом В.Е. Чиркиным, доказывая — на наш взгляд, вполне убедительно, — что данный метод прост. В самом деле, довольно легко понять его суть, условную «цену» одного депутатского мандата в голосах: как частное от деления числа всех проголосовавших избирателей на число мест в законодательном органе. Нужно признать, что книга А. Любарева — не полемическая: автор крайне редко вступает в споры с оппонентами; в основном он остается верен двум жанрам: просветительскому и аналитического комментария. При этом автор — в заключение данного сюжета — вполне обоснованно рекомендует ЦИК в целях прозрачности публиковать расчет распределения мандатов.

Автор книги касается весьма широкого круга проблем, связанных с избирательным процессом, предлагая решения. Он, в частности, обращает внимание на негативные последствия нормы, требующей разбивать партийные избирательные списки на большое число территориальных групп, особенно в небольших и однородных регионах. Такое требование не только создает проблемы партиям, не обладающим административным ресурсом, но и приводит к тому, что значительные территории оказываются не представленными в списочной половине депутатского корпуса. Следует обратить внимание и еще одно негативное последствие данной меры: «В тех случаях, когда списки разбиваются на группы, в основном соответствующие субъектам федерации, региональные власти получают сильный стимул повышать явку любыми законными и незаконными методами, поскольку от явки зависит число мандатов, получаемых регионом» (с. 322).

Автор обосновывает нецелесообразность восстановления порога явки — его наличие подталкивает администрации всех уровней (и избирательные комиссии) к манипуляциям, нацеленным на достижение нужной явки. В то же время он выступает за восстановление графы «против всех». В книге содержится довольно интересный сюжет, как работала эта графа в ходе избирательных кампаний в предшествующее десятилетие. Нужно признать, что в

определенной мере она повышала явку разочарованных или рассерженных избирателей.

В книге рассматривается и проблема избирательных блоков. Данный институт, как известно, был исключен из законов о выборах федеральным законодателем в 2006 г., и есть основания полагать, что это было сделано в интересах партии власти. Достаточно обратить внимание на случаи, когда данная партия проигрывала выборы в региональные законодательные собрания по партийным спискам.

Вместо избирательных блоков (требующих составления общего списка двух и более партий) А. Любарев предлагает ввести институт соединения списков. Его аргументы основательны (с. 385). С одной стороны, данный институт более технологичен, поскольку заключение соглашения о соединении списков требует гораздо меньше времени и решений, чем формирование избирательного блока с единым списком кандидатов. С другой стороны, партии при соединении списков сохраняют индивидуальность (в то время как при формировании блока партия в нем практически растворяется), но голоса, полученные каждой из таких партий, при подсчете складываются. Вероятно, это авторское предложение — одно из наиболее интересных.

В книге разбирается и тема гендерных квот. Автор подробно разбирает опыт нескольких стран, введивших такие квоты. Вопрос, насколько такие методы позволяют выразить или защитить интересы женщин, остается спорным (хотя в рамках темы представительства этнических меньшинств данный метод может считаться общепринятым). Практика подводит к выводу, что «законодательные меры дают позитивный эффект только там, где общество уже готово к равноправию и где прогресс в этой области был бы и без этих мер, но, может быть, в меньшей степени (с. 391)». Так, лидером в области гендерного равенства являются Скандинавские страны, но они шли к успеху долгим путем и в основном через деятельность сборников равенства. При этом обязательные гендерные квоты касались только назначаемых органов, а квоты в партийных списках устанавливались самими партиями на добровольной основе. Автор не обозначает своей позиции, но складывается впечатление, что к квотам он относится без энтузиазма.

Рецензируемая работа весьма своевременна и полезна и с точки зрения поиска путей реформирования нашей избирательной системы, и с точки зрения правового просвещения. Да, конечно, количество расчетов и отсылок к математическим формулам может напугать читателей, относящих себя к «чистым гуманитариям». Но и для них в книге немало нового и интересного. И в сущности именно гуманитарный интерес может иногда требовать от читателя некоторых усилий с тем, чтобы лучше понять механизм выражения и защиты его прав — в данном случае избирательных.

## Development of Electoral Systems: Historical Context



**Ilya Shablinsky**

Professor, Constitutional and Administrative Law Chair, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: ishablin@yandex.ru



### **Abstract**

Review of a book by A.E. Lubarev. Development of Electoral Systems: Historical Context. Moscow: Liberal Mission, 2016. 632 p.



### **Keywords**

electoral law, elections, votes, quotas, party lists, blocs.

Citation: Shablinsky I.G. (2018) Development of Electoral Systems: Historical Context. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 248–254 (in Russian)