

УДК 329.013

Шапошникова Е.А.

(г. Рязань)

ПРИМЕНЕНИЕ ПЕРСОНИФИЦИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ В
ВЫБОРНЫХ КАМПАНИЯХ (АКТУАЛЬНОСТЬ НЕМЕЦКОГО
ОПЫТА ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ)

Аннотация. Статья посвящена исследованию редкого в своём применении под-вида партийных выборов, используемого в Германии, – персонафицированной избирательной системы. Автор анализирует достоинства и недостатки немецкой избирательной системы, на основе чего делает заключение, что для российской избирательной практики подобная система не подходит, хотя является лучшим вариантом, чем чисто пропорциональная. По мнению автора, для России было бы рациональным применение более ранней версии немецкой персонафицированной системы, которая объединяла в себе достоинства партийных выборов, устранив при этом возможность партий влиять на исход выборов по одномандатным округам.

Ключевые слова: пропорциональная избирательная система, партийные списки, выборы, политические партии.

E. Shaposhnikova

(Ryazan)

THE USE OF THE SYSTEM OF PERSONALIZED PROPORTIONAL
REPRESENTATION IN ELECTION CAMPAIGNS (RELEVANCE OF
GERMAN EXPERIENCE FOR THE MODERN RUSSIAN PRACTICE)

Abstract. The article investigates the kind of party elections which is rarely applied, but used in Germany, – the electoral system of *personalized* proportional representation. The author analyzes the advantages and disadvantages of the German electoral system, on the basis of which it is concluded that such system is not suitable for the Russian election practice, though it is a better option than a purely proportional electoral system. The author concludes that for Russia it would be more rational to use the earlier version of the German electoral system that combined the advantages of party elections, thus eliminating the possibility of the party influence on the outcome of elections in single-mandate constituencies.

Key words: proportional election system, party lists, elections, political parties.

Впервые пропорциональная избирательная система получила практическое применение в Германии в 1919–1933 гг. – во времена существования Веймарской республики.

Главной причиной, по которой система пропорционального представительства была принята в Германии, стало предотвращение потери голосов избирателей. Однако применение данной системы привело к появлению многочисленных небольших партий, что в значительной степени осложнило положение правительства [3].

Почему же немецкую избирательную систему политические исследователи называют не просто пропорциональной, а классифицируют её как особенную – персонализированную пропорциональную избирательную систему (*personalisiertes Verhältnswahlrecht*), выступающую в смешанной разновидности?

Итак, смысл персонализированной пропорциональной системы заключается в следующем: все депутаты Бундестага избираются по партийным спискам, однако личный состав половины из них определяют сами избиратели. Для этого каждый избиратель на выборах отдаёт два голоса: «первый» (*Erststimme*) за депутата в своём одномандатном округе, а «второй» (*Zweitstimme*) за партийный список.

После того, как победителей в одномандатных округах определили, проходит распределение второй половины депутатских кресел по пропорциональной системе. Для этого сначала суммируется общее число набранных партиями «вторых голосов» и рассчитывается доля каждой партии от общего числа «вторых» голосов. Для дальнейшего распределения депутатских кресел на пропорциональной основе допускаются только те партии, которые получили более 5 % «вторых» голосов (т. е. преодолевшие 5 %-й барьер), или партии, чьи кандидаты победили как минимум в трёх одномандатных округах.

Целью принятия такой достаточно сложной разновидности пропорциональной системы было внедрение в избирательную систему фактора личности и укрепление связи между избирателями и депутатами. Также подобную систему от просто пропорциональных выборов отличает тот факт, что роль так называемых «первых» голосов сводится к тому, что избиратели могут непосредственно определить личный состав половины парламента.

Напомним, что в Германии однопалатным органом народного представительства официально назван Бундестаг. И многие исследователи отмечают, что используемое название «верхняя палата» по отношению к Бундесрату является ошибочным. Но если исходить из зарубежного опыта формирования и структурирования законодательных органов, Бундесрат – тоже государственный законодательный орган, состоящий из членов 16-ти земельных правительств. И хотя многими исследователями он признаётся верхней палатой парламента, в государстве законодательно закреплено, что в Германии однопалатный парламента – Бундестаг.

В свою очередь некоторые исследователи придерживаются точки зрения, в соответствии с которой германская избирательная система не является смешанной пропорциональной системой, а просто смешанной, сочетающей в себе две избирательные системы (пропорциональную и мажоритарную), каждая из которой применяется на выборах органов различных уровней власти. Причём элементы этих систем не смешиваются: половина депутатов избирается по одномандатным округам, а другая половина по партийным спискам. В действительности же на выборах депутатов в Бундестаг роль «первых» голосов сводится лишь к тому, что избиратели непосредственно определяют личный состав половины парламента [1, с. 330–331; 12, с. 146].

Однако необходимо заметить, что персонифицированная система отличается от просто пропорциональной способом, которым она сочетает персональное голосование в одномандатных округах с принципом пропорционального представительства. Благодаря этому способу получается использовать преимущества двух систем и «более полно выявлять волеизъявление граждан» [4].

В целях определения сути данного вопроса, необходимо рассмотреть немецкую персонифицированную пропорциональную систему более подробно.

Итак, избирательная система Германии представляет собой форму пропорционального представительства, при которой каждый избиратель имеет два голоса:

- первый – для избрания депутата бундестага по своему территориальному избирательному округу;
- второй – для голосования по партийным спискам.

Вся территория Германии делится на одномандатные округа, в каждом из них в Бундестаг избирается по одному депутату.

В одномандатных округах применяется мажоритарная система простого большинства, когда победителем становится кандидат, получивший больше голосов, чем любой другой. Депутатские кресла, полученные по одномандатным округам, имеют название – «прямые» мандаты или *Direktmandate*.

При голосовании по партийным спискам каждая федеральная земля в Германии является отдельным многомандатным округом, от которого избирается определённое число депутатов в соответствии с населением федеральной земли. В каждом многомандатном округе (а в Германии насчитывается 16 многомандатных округов) партии представляют отдельные партийные списки, т. е. партия представляет 16 партийных списков – по одному в каждом округе или федеральной земле.

Избиратель может отдать предпочтение сразу двум партиям, разделив свой голос между ними.

Одна половина депутатов бундестага формируется по территориальным избирательным округам простым большинством голосов, а другая половина избирается уже в соответствии с результатами выборов по земельным партийным спискам политическими партиями. Так, состав Бундестага демонстрирует соотношение сил между партиями, который определяется в результате голосования по партийным спискам (в национальном масштабе).

Подобный механизм формирования представительного органа имеет несомненное преимущество для лидеров крупнейших политических партий, которые получают депутатский мандат даже в случае их поражения по территориальным избирательным округам.

В Германии основной территориальной единицей местного самоуправления являются административные округа. В пределах нескольких сотен округов действуют городские, коммунальные и сельские органы местного самоуправления, которые избираются населением по пропорциональной системе.

Голоса, которые поданы за земельный список одной партии в каждой земле, должны быть суммированы. В случае если эта сумма составляет меньше 5 % от общего числа избирателей, которые участвуют в выборах, партия в этом случае к распределению мандатов не допускается. Но партия всё же имеет право участвовать в распределении мандатов, если она представляет интересы национальных меньшинств или её кандидаты избраны как минимум в трёх одномандатных округах [10, с. 67].

Число мандатов, которое подлежит распределению, умножается на число голосов, полученных тем или иным списком, и делится на общее число голосов, поданных за все списки. Остаток состоит из целого числа и дробной части. Целое число – это число мандатов, которые предоставляют соответствующей партии. Оставшиеся нераспределёнными мандаты передают по одному тем спискам, которые имеют большую дробную часть.

Следующим шагом распределения мандатов является вычитание мандатов, полученных кандидатами от партии в одномандатных округах, из общего числа мандатов, полученных партией. Остаток представляет то количество мандатов, которое приходится на земельные списки, выдвинутые этой партией. В случае если число депутатов-одномандатников от этой партии больше, чем общее количество доставшихся ей мандатов, то появляются так называемые «избыточные мандаты». В этом случае состав Бундестага увеличивается на количество этих мандатов [13, с. 421].

Так же проводится распределение мандатов внутри партийных списков по субъектам Германии: число голосов, который получает партийный список в соответствующей земле, делится на общее число голосов, полученных эти списком по всей стране. Таким образом, получается число мандатов, предоставляемых каждому земельному партийному списку [8].

Земельные списки кандидатов могут быть представлены только политическими партиями, хотя на выборах в избирательном округе партии также могут вносить предложение о кандидатах. При этом каждый кандидат выдвигается партией только в одной земле и может быть внесён здесь лишь в один партийный список [7, с. 217].

В результате голосования может случиться так, что партия будет иметь больше так называемых «прямых» мандатов, т. е. больше мест, полученных депутатами по одномандатным округам, чем ей положено в соответствии с пропорциональным распределением. Забрать у партии «лишние» мандаты, тем самым нарушив волю избирателей, нельзя. Следовательно, партия сохраняет все полученные ею места и в результате увеличивает численность Бундестага на количество «дополнительных» мандатов (дополнительных голосов).

«Дополнительные» мандаты имели место в избирательной системе государства ещё со времен основания Федеративной Республики Германии, однако в 2008 г. Федеральный конституционный суд принял решение, что подобная практика противоречит Основному закону государства и не позднее 2011 г. Бундестаг должен исключить из избирательной системы распределение «дополнительных» мандатов.

Причина принятого решения состоит в том, что, по мнению Федерального конституционного суда, использование «дополнительных» мандатов искажает волю избирателей и саму систему пропорционального распределения мест между партиями, т. к. не голосуя за партию, избиратель помогает ей, и наоборот. Другими словами, чем меньше «вторых» голосов получает партия, тем больше вероятность того, что ей достанутся «дополнительные» мандаты, а, следовательно, преимущество достаётся той партии, которую избиратели поддержали меньше.

В сентябре 2012 г. в Германии правительством и оппозицией было принято решение о введении «компенсационных» мандатов (*ausgleichsmandaten*), которые также помогают партиям, получившим в процентном отношении мандатов меньше, чем процент полученных ими голосов, получить дополнительные мандаты для более пропорционального распределения мест в парламенте.

Таким образом, в Германии используется не просто система голосования по партийным спискам, здесь имеет место персонифицированная

пропорциональная система, сочетающая в себе персональное голосование в одномандатных округах и принцип пропорционального представительства. Подобным способом Германия пытается исключить возможные недостатки чисто партийных выборов, а также более полно отражать волеизъявления граждан.

Избирательная система Германии, оставляя основные принципы системы пропорциональных выборов неизменными ещё с 1949 г., в течение долгого времени не проявила каких-либо серьёзных недостатков. Однако в целях повышения эффективности существующая избирательная система совершенствуется в течение всего периода своего функционирования. Так, в 1953 г. была введена система двойного голоса, а в 1985 г. был изменён метод подсчёта голосов – метод д'Ондта был заменён на метод Хэйра-Немейера [2, с. 274]. Также одной из первых Германия стала применять избирательный порог в 5 % [11, с. 101].

Напомним, что метод д'Ондта – это один из способов распределения мандатов, который был предложен в Бельгии ещё в 1882 г. профессором Гентского университета В. д'Ондтом. Смысл данного метода заключается в последовательном делении числа голосов, полученном каждой партией, на ряд целых чисел, начиная с единицы (на 1, 2, 3, 4 и так далее). После проведённого деления полученные частные располагаются по убывающей. Подобный метод, который имеет место в ряде таких стран, как Аргентина, Бельгия, Болгария, Польша и др., несомненно, благоприятствует крупным политическим партиям, в чьих интересах он обычно и используется [9, с. 75].

Метод подсчёта мандатов Хэйра-Немейера получил своё название от имени предложившего его политика Т. Хэйра и усовершенствовавшего этот метод математика Х.Ф. Нимейера. В основе данного метода лежат квота Хэйра – «естественная квота» – и правило наибольшего остатка. Это частное от деления суммарного числа голосов, полученных партиями, между которыми распределяются мандаты, на число распределяемых мандатов (средняя «цена» одного мандата, выраженная в количестве голосов избирателей). Результат деления числа голосов, поданных за партию, на квоту Хэйра некоторые исследователи называют «идеальным частным».

Сначала каждый партийный список получает количество мандатов, соответствующее количеству целых чисел в «идеальном частном». Оставшиеся свободные места распределяются в соответствии с порядком наибольших долей чисел (после запятой), которые приходятся на тот или иной список при таком подсчёте голосов. То есть дополнительный мандат сначала получит партия с наибольшим остатком, следующая по величине остатка – за ней и так далее. В результате этой процедуры все места получают распределёнными, и тогда устанавливается, на сколько мест может рассчитывать каждая политическая партия.

В современном мире определённую форму пропорциональных выборов применяют более 60-ти развитых демократических государств (например, Бельгия, Дания, Италия, Испания и др.). В тоже время тенденцией избирательных систем многих государств, стремящихся сохранить основные преимущества системы голосования по партийным спискам, является склонность к объединению пропорциональной и мажоритарной избирательных систем, то есть к использованию смешанных избирательных систем.

Так поступила и Российская Федерация, вернув себе, начиная с 2016 г., смешанную избирательную систему при избрании депутатов Государственной Думы. Считаем данный ход рациональным по многим причинам. Несомненную оптимизацию избирательного процесса путём возвращения смешанной системы выборов подтверждают и результаты опроса фонда «Общественное мнение», проведённого в декабре 2012 г. В соответствии с данными опроса, только 4 % граждан Российской Федерации считают, что депутаты Государственной Думы должны быть избраны исключительно по системе пропорционального представительства. Остальные хотят голосовать за конкретных людей, а не за политические партии, поэтому отдают свои предпочтения смешанной и мажоритарной избирательным системам [5].

Как показал опыт Германии, не только в политической теории, но и в избирательной практике существуют такие разновидности смешанных систем, которые позволяют удовлетворить потребности избирателей голосовать за конкретных кандидатов, не жертвуя пропорциональностью результатов. Это смешанные разновидности пропорциональной избирательной системы, такие как персонафицированная пропорциональная система.

Г. Голосов в своих исследованиях отмечает, что смешанная система немецкого образца сочетает в себе достоинства двух принципов представительства [5; 6]. Из-за этого многие политические исследователи считают исследуемую избирательную систему лучшей. Тем не менее, достаточно долгое время она применялась исключительно в Германии, а многие государства, перешедшие под воздействием немецкого опыта к подобной избирательной системе в 90-е гг., позднее от неё отказались. Почему же это произошло?

Причина таких тенденций заключается в том, что подобные выборы имеют достаточно хитрую, так называемую, «институциональную ловушку». Например, предположим, что какая-либо партия в результате проведённого голосования получает 150 мест за свой список, выиграв при этом в 150 округах. Здесь сразу же появляется два варианта дальнейшего развития событий. Первый: если партия честно следует правилам игры, то она получит точно 150 мест, а из партийного списка в парламент никто не попадёт. Но есть другой вариант: партия может не выдвигать в округах своих кандидатов официально, а поддержать их как независимых. К тому же

партия вправе договориться об их выдвижении с другой «дружественной» партией. В этом случае у партии официально не будет ни одного кандидата-одномандатника, и тогда она легко сможет провести в представительный орган 150 депутатов из своего партийного списка. Но и в округах все 150 депутатов получают свои мандаты, а, следовательно, зона контроля и влияния данной партии расширится ещё на 150 депутатов и составит 300 мест [5].

Именно в смысле данной стратегии и заключается путь победы на выборах, который, по мнению многих специалистов, и будет использоваться в России. Следовательно, подобный вариант персонифицированной избирательной системы, как отмечают исследователи, и с чьим мнением мы соглашаемся, для России подходит не совсем. Однако он для государства является лучшим, в отличие от пропорциональная избирательная система.

К тому же, история партийных выборов в Германии подтверждает, что вариантов персонифицированной системы в государстве использовалось несколько. Так, в середине XX в. существовала система, при которой каждый избиратель обладал лишь одним голосом, который подавался в одномандатном округе. Общие итоги выборов подводились по системе пропорционального представительства на основе голосов, которые были поданы в округах (и за победителей, и за проигравших). Места, как и при ныне существующей в государстве системе, сначала заполнялись победителями, а затем остаток распределялся между партийными списками.

Таким образом, в более раннем варианте немецкого опыта использования исследуемой версии персонифицированной избирательной системы, сохранены все её положительные свойства, но при этом устранена так называемая «институциональная ловушка». Возможно, именно такая система лучше всего подошла бы для современной России, долгое время находящейся в поисках наиболее приемлемой системы выборов на всех уровнях государственной власти.

Литература:

1. *Абрамов А.В., Дмитриев А.Е., Абрамова Ю.А.* Основы общей политологии: учебное пособие. М.: Граф-пресс, 2009. 416 с.
2. *Арбузкин А.М.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2006. 668 с.
3. Германия. Рождение Веймарской республики [Электронный ресурс] // URL: http://www.world-history.ru/countries_about/2243.html (дата обращения: 11.10.2014).
4. Германия: оригинальная смешанная пропорциональная система / Энциклопедия ACE (исследование всесторонней информации о различных аспектах администрирования выборов) [Электронный ресурс]. URL: <http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esy/germaniya-originalnaya-smeshannaya-proporcionalnaya-sistema> (дата обращения: 22.06.2012).

5. *Голосов Г.В.* Смешивать, но не взбалтывать [Электронный ресурс] // Газета. ru: [сайт]. URL: http://www.gazeta.ru/comments/2013/06/28_x_5397801.shtml (дата обращения: 26.12.2013).
6. *Голосов Г.В.* Сравнительная политология. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. 368 с.
7. Иностранное конституционное право / Под ред. проф. В. В. Маклакова. М.: Юристъ, 1996. 512 с.
8. Информационно-аналитическая записка «Пропорциональные и смешанные избирательные системы в отдельных странах «Австрии, Швеции, Финляндии, Швейцарии, ФРГ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru> (дата обращения: 26.12.2008).
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. проф. Б.А. Струшин. М.: Издательство БЕК, 2000. 784 с.
10. *Котегова М.А.* Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: дисс... канд. юрид. наук. М., 2007. 211 с.
11. *Мясников А.П.* Избирательная система как политико-правовой институт формирования органов государственной власти и местного самоуправления: дисс... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005. 410 с.
12. Сравнительное избирательное право / Науч. ред. В.В. Маклаков, науч. консультанты: А.И. Ковлер, В.И. Лысенко. М.: Норма. 288 с.
13. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1997. 568 с.