

УДК 342.84

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.1/3285>

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ, ПРИМЕНЯЕМОЙ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ МОСКОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ

А. И. Вершинин, И. Н. Сафин

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» (г. Москва)

Поступила в редакцию 22 октября 2020 г.

Аннотация: проводится анализ правового регулирования выборов в Московскую городскую Думу. Особое внимание уделяется рассмотрению особенностей применения различных избирательных систем на выборах в московский парламент и оценке их влияния на итоговый результат. Рассматриваются различные аспекты использования основных избирательных систем, выделяются тенденции трансформации избирательной системы с учетом прошедших созывов законодательного органа г. Москвы, анализируются потенциальные эффекты избирательных систем, в том числе воздействие на партийную систему. Приводятся выводы сравнительного исследования, в ходе которого авторы проанализировали избирательные системы, применяемые на выборах представительных органов европейских столиц. В результате проведенного анализа авторы приходят к выводу о целесообразности возвращения смешанной избирательной системы на выборах в Московскую городскую Думу, как наиболее репрезентативной для такого мегаполиса, как Москва.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, политические партии, партийная система, многопартийность, законодательные собрания, Москва, столица.

Abstract: the article analyzes the legal regulation of elections to the Moscow City Duma. Particular attention is being paid to the consideration of various electoral systems in the elections to the Moscow parliament and their impact on the result. The authors consider the various aspects of the main electoral systems, highlight trends in the transformation of the electoral system, analyze the potential effects of electoral systems, including the impact on the party system. The authors also analyzed the electoral systems used in the elections of the representative bodies of European capitals. As a result of the analysis, the authors come to the conclusion that it is advisable to return the mixed electoral system at the elections to the Moscow City Duma, as the most representative for such a metropolis as Moscow.

Key words: political parties, multi-party system, party system, electoral system, elections, legislative assemblies, Moscow, capital.

Московская городская Дума (далее – Дума, Мосгордума) является постоянно действующим законодательным (представительным) органом государственной власти г. Москвы¹.

¹ Устав города Москвы : закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

Образование столичного парламента можно отсчитывать с момента принятия Указа Президента РФ от 24 октября 1993 г. № 1738 «О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области»². Полномочия Московского городского совета (Моссовет), районных и других московских советов были прекращены указом Б. Н. Ельцина, который назначил выборы депутатов в новую Московскую городскую Думу. Указом Президента РФ от 24 октября 1993 г. было утверждено Положение «О выборах в Московскую городскую Думу 12 декабря 1993 года». Выборы обновленного законодательного собрания первого созыва состоялись 12 декабря 1993 г. параллельно с всенародным голосованием по Конституции Российской Федерации.

Всего с 1993 по 2020 г. состоялись выборы семи созывов Московской городской Думы. От созыва к созыву неоднократно менялась избирательная система как совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов³. В результате внесения изменений в Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс г. Москвы» (далее – Избирательный кодекс г. Москвы) с 2014 г. выборы проходят с применением мажоритарной системы относительного большинства в одномандатных избирательных округах. Данные изменения соответствуют общей тенденции на федеральном и региональном уровне – поступательному движению в сторону применения разновидностей мажоритарных систем.

Было бы неверным утверждение, что вопрос эффективности Московской городской Думы зависит только от выбора избирательной системы. Тем не менее в статье авторы приводят ряд оснований, позволяющих считать, что мажоритарная избирательная система не является оптимальной для выборов депутатов Московской городской Думы, а также приводят аргументы в пользу перехода к смешанной избирательной системе.

О важности избирательной системы в научной литературе имеется ряд противоречивых мнений. Рассматриваемые Р. Таагенерой и М. С. Шугартом президентские выборы в Чили 1970 г. являются классическим примером зависимости итогового результата от избирательной системы, которая обусловила победу С. Альенде при ограниченной поддержке общества, послужившую причиной установления кровавой диктатуры⁴. В то же время Э. Хейвуд сделал вывод о том, что воздействие

² Московская городская Дума и представительные органы власти Москвы. Историческая справка о Думе // Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <https://duma.mos.ru/ru/211/page/istoricheskaya-spravka-o-dume-3> (дата обращения: 31.08.2020).

³ См.: *Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е.* Пропорциональная избирательная система в России : история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 10.

⁴ См.: *Таагенера Р., Шугарт М. С.* Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114–136.

избирательных систем на политическую жизнь государства обусловлено целым рядом иных факторов: политической культурой, партийной системой, актуальными экономическими и социальными условиями⁵.

Р. Таагенпера и М. С. Шугарт также отмечают, что по сравнению с избирательной системой, другие элементы политической системы изменить еще сложнее⁶.

Каждая избирательная система имеет свои особенности, достоинства и недостатки. Мажоритарная система исторически появилась раньше пропорциональной, она является более универсальной (формирование коллегиальных органов и выборы отдельных должностных лиц) и простой для подсчета итогового результата. Недостатки мажоритарной избирательной системы заключаются в том, что значительное число (иногда большинство) голосов «расходятся понапрасну». В некоторых случаях победивший кандидат может пользоваться меньшей реальной поддержкой, чем его конкуренты вместе взятые. Поэтому ряд исследователей характеризует мажоритарную избирательную систему, прежде всего относительного большинства, как не обеспечивающую адекватного народного представительства⁷.

Пропорциональная избирательная система, как правило, обеспечивает более равное и честное представительство интересов всех групп населения, избирателей с разными политическими взглядами. При пропорциональной системе избиратели скорее проголосуют за кандидатов, близких их собственной позиции, а не за кандидатов, которые имеют больше шансов на избрание.

В то же время система распределения мандатов по пропорциональной системе довольно сложна и непонятна избирателям. Более того, введение той или иной модели подсчета голосов может быть предметом манипуляции для получения более выгодного результата. Например, введение метода Имперали, как правило, дает дополнительные мандаты партии-победителю⁸. Использование пропорциональной системы с закрытыми списками обуславливает посредничество в виде партий между избирателями и кандидатами, а также может способствовать антидемократическим тенденциям в партиях, их бюрократизации и коррупции⁹. Наконец,

⁵ См.: Хейвуд Э. Политология : учеб. для студ. вузов : пер. с англ. / под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. М., 2005. С. 297.

⁶ См.: Таагенпера Р., Шугарт М. С. Указ. соч. С. 115.

⁷ См.: Морозова О. С. Влияние типа избирательной системы на функционирование политической системы общества // Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-tipa-izbiratelnoy-sistemy-na-funktsionirovanie-politicheskoy-sistemy-obschestva> (дата обращения: 25.08.2020).

⁸ См.: Имперали хотят разрушить // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommer-sant.ru/doc/2961641> (дата обращения: 02.09.2020).

⁹ См.: Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система : за и против // Журнал российского права. 2013. № 6 (198). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proportsionalnaya-izbiratelnaya-sistema-za-i-protiv> (дата обращения: 26.08.2020).

высокий заградительный барьер, как правило, приводит к искажению волеизъявления, так как не учитываются голоса избирателей, поданных за партийные списки, не набравшие необходимого числа голосов (также часть голосов «сгорает»). Ряд указанных недостатков решается посредством применения открытых списков с преференциальным голосованием, а также адекватным заградительным барьером или его отсутствием. А. А. Мишин отмечает, что пропорциональная система, если она не искажена различного рода дополнениями и поправками, дает относительно верное отражение действительного соотношения политических сил в представительном органе¹⁰.

Одним из главных достоинств пропорциональной системы является ее взаимосвязь с развитием партийной системы. Данную тенденцию отмечал еще известный французский ученый-политолог Морис Дюверже: установление пропорциональной системы ведет к утверждению многопартийной системы. То же самое можно сказать и в отношении смешанной избирательной системы, где по партийным спискам избирается более половины депутатов¹¹.

Пропорциональная система открывает дорогу для средних и малых партий при условии низкого избирательного барьера, что позволяет представить широкий политический спектр в парламенте¹². Например, в Новой Зеландии главной причиной перехода на смешанную пропорциональную систему стало систематически недостаточное представительство малых оппозиционных партий при системе относительного большинства¹³.

Многопартийность является важнейшим элементом современных демократических режимов. Во многих зарубежных странах многопартийность – это не только дань традициям, но и насущная потребность политической практики, поскольку именно благодаря цивилизованной борьбе партий происходит демократическая смена власти, развитие государства эволюционным путем. Когда в государстве много партий, имеющих свои оригинальные программы и активно участвующих в политической жизни, появляются условия для развития демократии, открытости власти, расширения контроля за ее деятельностью¹⁴. С. В. Володина отмечает, что оптимальное число партий для каждого государства – свое, однако

¹⁰ См.: *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов. М., 2013. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/mishin_aa_konstitucionnoe_gosudarstvennoe_pravo_zarubezhnyh_stran/ (дата обращения: 03.09.2020).

¹¹ См.: *Дюверже М.* Политические партии. М., 2013. С. 22.

¹² См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. М., 2011. С. 398.

¹³ См.: Избирательные системы // ACE Electoral Knowledge Network. URL: <http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esb/esb06> (дата обращения: 04.09.2020).

¹⁴ См.: *Морозова О. С.* Проектирование избирательной системы с использованием избирательной инженерии // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Серия: История. Политология. 2014. № 1 (172). С. 154–161.

большое значение имеет не просто количество партий, а их реальный статус, влияние друг на друга и на государство, возможность вступать в коалиции или создавать избирательные блоки, активно участвовать в политической и правовой жизни страны¹⁵.

По мнению исследователей, российская многопартийность по-прежнему находится на стадии своего становления, несмотря на более чем 25-летний опыт демократических выборов¹⁶. Недостатки в развитии политических партий («столичный характер», низкая активность в регионах) – следствие того, что пропорциональная система долгое время применялась только на федеральном уровне¹⁷. Применение пропорциональной избирательной системы на региональных выборах могло бы способствовать приближению партий к избирателям и появлению впоследствии реальных общероссийских политических партий¹⁸.

Представляется необходимым провести анализ всех созывов Московской городской Думы с учетом рассмотренных ранее характеристик избирательных систем.

Первые выборы в Московскую городскую Думу прошли 12 декабря 1993 г. по мажоритарной системе относительного большинства в 35 одномандатных округах. Однако в Думе были представлены различные политические партии и избирательные блоки, было сформировано 6 фракций. Больше всего депутатов было избрано от пропрезидентских партий «Выбор России» и «Наш дом – Россия». В выборах приняли участие 3 млн 704 тыс. избирателей, что практически в 2 раза больше, чем на выборах в 2014 и 2019 гг., которые тоже прошли полностью по мажоритарной системе (1 млн 529 тыс.)¹⁹. А. Ю. Бузин отмечает, что особенностью тех выборов стало большое число голосов «против всех». Так, в 31 из 35 округов победившие кандидаты набрали меньше голосов, чем было подано против всех кандидатов²⁰.

¹⁵ См.: Володина С. В. Многопартийность как основа конституционного строя России. М., 2016. С. 10.

¹⁶ См.: Ныркова Т. Ю. Становление законодательства об избирательных объединениях : основные аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 54–57.

¹⁷ См.: Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система : анализ российского опыта // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России : выборы, голосование, репрезентативность : материалы Всероссийской науч. конф., посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы (Санкт-Петербург, 15–16 декабря 2005 г.) / под ред. Ю. Н. Колониной, Л. В. Сморгунова. СПб., 2005.

¹⁸ См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России : история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 10.

¹⁹ См.: Любарев А. Е. Выборы в Москве : опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 350.

²⁰ См.: Бузин А. Ю. Российские выборы : изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М., 2020. С. 46–47.

Выборы депутатов II созыва в 1997 г. состоялись также по одномандатным округам. В выборах приняли участие 2 млн 108 тыс. избирателей, которые имели возможность выбрать из более чем 170 кандидатов, выдвинутых 28 избирательными объединениями и 4 избирательными блоками²¹. Партии старались объединяться и создавать единые списки. Можно выделить список из 30 кандидатов, согласованный тремя партиями демократического толка «Демократический выбор России», «Яблоко», «Наш дом – Россия», 16 кандидатов получили мандаты в Думе. В другой блок «Моя Москва» входили отделения КПРФ, Аграрной партии, Российского общенародного союза и ряда других оппозиционных движений. Помимо официальных списков и блоков существовал еще неофициальный «список Лужкова» (список был опубликован в газете «Московский комсомолец», где эксперты рассуждали о наиболее предпочтительных для мэра кандидатах). 27 из 35 избранных депутатов Московской городской Думы входили в этот список. Эксперты отмечают начало использования административного ресурса на этих выборах²².

Московская городская Дума III созыва также формировалась полностью по мажоритарным избирательным округам. В выборах 2001 г. приняли участие 2 млн 95 тыс. избирателей²³. В этих выборах успешно выступили вновь образованные партии «Единство» и «Отечество – вся Россия», получившие по 7 мандатов, 6 мандатов досталось «Союзу правых сил» и 4 – партии «Яблоко». Стоит отметить, что в выборах принимали участие 25 депутатов прошлых созывов, 22 из которых удалось сохранить свой мандат²⁴. Опять же эксперты отмечают использование административного ресурса на этих выборах.

Четыре партии «Единство», «Отечество – вся Россия», «Союз правых сил» и «Яблоко» договорились о поддержке единого списка кандидатов. Их агитационная кампания широко рекламировалась московскими СМИ. Обращение, подписанное лидерами четырех партий, было не только опубликовано во всех государственных и муниципальных газетах, но и разослано адресно всем жителям Москвы. Представители «объединенного списка» получили 31 из 35 мандатов²⁵.

По мнению представителей Общественного консультативного совета политических партий при Московской городской Думе, выбранная для формирования московского парламента первых трех созывов мажоритарная избирательная система относительного большинства препятствовала попаданию в парламент представителей различных политических сил, что в целом привело к тому, что Московская городская Дума не об-

²¹ См.: Москва готовится к выборам друзей Лужкова // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/187625> (дата обращения: 07.09.2020).

²² См.: Бузин А. Ю. Указ. соч. С. 72.

²³ См.: Там же. С. 131.

²⁴ См.: Кынев А. В. Выборы Московской городской Думы 4 декабря 2005 г.: апофеоз имитационных выборов // Сцилла. URL: <http://www.scilla.ru/works/raznoe/akmgd05.html> (дата обращения: 07.09.2020).

²⁵ См.: Бузин А. Ю. Указ. соч. С. 132–138.

ладала полноценным представительством москвичей и не смогла стать полноправным партнером и контролером исполнительной власти²⁶. Однако, по нашему мнению, первые три созыва Думы были более представительными, чем последующие. Такая ситуация обусловлена не применяемой избирательной системой, а более высоким уровнем политической конкуренции, отсутствием монопольной партии власти. Избирательное законодательство было более либеральным: партиям было разрешено объединяться в блоки, не существовало строгих требований к сбору и проверке подписей, существовал институт избирательного залога и др.

Московская городская Дума IV созыва избиралась по смешанной избирательной системе: 20 депутатов по партийным спискам и 15 по одномандатным округам. В преддверии выборов 2005 г. были приняты поправки в Избирательный кодекс г. Москвы: 1) отмена возможности голосовать «против всех»; 2) установление заградительного барьера в 10 %; 3) снижение порога минимальной явки для признания выборов состоявшимися до 20 % от списочного числа избирателей; 4) ужесточение требований к сбору подписей; 5) увеличение размера избирательного залога. Для участия в выборах Московская городская избирательная комиссия зарегистрировала 10 партийных списков (после отмены регистрации партии «Родина» их осталось 9), 4 партиям было отказано в регистрации списков. Заградительный барьер в 10 % смогли преодолеть только 2 партии «Единая Россия» и «КПРФ», а также избирательный блок «Яблоко – Объединенные демократы». Между тем при довольно неплохом результате без своих депутатов осталась партия ЛДПР (8 % голосов было отдано за партию), а имевший все шансы пройти в московский парламент список партии «Родина» был снят с выборов из-за агитационного ролика, признанного Московским городским судом разжигающим межнациональную рознь²⁷.

Выборы депутатов Московской городской Думы V созыва прошли в 2009 г. также по смешанной системе, однако соотношение мажоритарной и пропорциональной части изменилось, приблизившись к равному (пропорциональная часть сократилась до 18 мандатов). Заградительный барьер был снижен с 10 до 7 %. На выборах V созыва уже не применялся избирательный залог, поэтому все партии, не имевшие квоты, должны были собирать подписи. В итоге было зарегистрировано только 6 партийных списков, а преодолеть заградительный барьер смогли только 2 пар-

²⁶ Заявление «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и города Москвы в связи с предстоящими в 2014 году выборами депутатов Московской городской Думы» // Официальный портал Московской городской Думы. URL: <https://duma.mos.ru/ru/233/info/resheniya-obschestvennogo-konsultativnogo-soveta-politicheskikh-partiy-pri-moskovskoy-gorodskoy-dume/zayavlenie-o-vnesenii-izmeneniy-v-otdelnyie-zakonodatelnyie-aktyi-rossiyskoy-federatsii-i-goroda-moskvyi-v-svyazi-s-predstoyaschimi-v-2014-godu-vyiborami-deputatov-moskovskoy-gorodskoy-dumyi#> (дата обращения: 15.09.2020).

²⁷ См.: Кынев А. В. Выборы Московской городской Думы 4 декабря 2005 г. : апофеоз имитационных выборов // Сцилла. URL: <http://www.scilla.ru/works/raznoe/akmgd05.html> (дата обращения: 07.09.2020).

тии («Единая Россия» и КПРФ). Представители КПРФ получили только 3 мандата. Остальные партии, несмотря на довольно неплохие результаты (ЛДПР – 6,1 %; «Справедливая Россия» – 5,3 %; «Яблоко» – 4,7 %), не получили своих мест в Думе. Более 15 % избирателей в совокупности остались без своих представителей в московском парламенте²⁸.

Итоги выборов депутатов Московской городской Думы IV и V созывов (2005 и 2009 гг.) позволяют сказать следующее: завышенный заградительный барьер обусловил ситуацию, при которой в 2005 г. только три партии получили представительство в Думе, а в 2009 г. – две партии. При этом в сумме за партии, представители которых не получили мандаты, проголосовали в 2005 г. 19,4 %, а в 2009 г. – 18,0 % избирателей. По мажоритарным округам все мандаты получили представители одной партии. Сложилась ситуация, при которой количество депутатских мандатов, которые получила партия «Единая Россия», превышало количество поданных за нее голосов (в 2005 г. – 47,3 % голосов, 80 % мандатов; в 2009 г. – 66,3 % голосов, 91 % мандатов). В целом, можно сказать, что избирательная система была искажена дополнениями и поправками.

Исследователи отмечали, что по уровню представительности и плюрализма Московская городская Дума занимает одно из последних мест среди субъектов РФ²⁹. Бывший Президент РФ Д. А. Медведев по итогам выборов 2009 г. выражал сомнение, что две фракции, которые действуют в Московской городской Думе, могут отражать всё многообразие политических пристрастий москвичей³⁰.

Различия между мажоритарной и пропорциональной избирательными системами можно наглядно продемонстрировать на примере результатов выборов в Московскую городскую Думу VI и VII созывов.

В 2013 г. были внесены изменения в Избирательный кодекс г. Москвы, согласно которым численный состав депутатов был увеличен до 45 человек, при этом оставалось приблизительно равное соотношение пропорциональной и мажоритарной частей: 23/22. Это было сделано в целях приведения законодательства г. Москвы в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Заградительный барьер был снижен с 7 до 5 %. Обязательное разбиение списков на территориальные группы сохранилось (число групп увеличено с 17 до 22).

²⁸ Политолог Александр Кынев: выборы 11 октября – позор Москвы // Полит.ру. URL: <https://polit.ru/news/2009/10/12/kynev/> (дата обращения: 07.09.2020).

²⁹ Единороссы внесли проект о выборах в Мосгордуму по мажоритарной системе // Радиостанция «Эхо Москвы». URL: <https://echo.msk.ru/blog/lyubarev/1238302-echo/> (дата обращения: 29.08.2020).

³⁰ Медведев: Две фракции в Мосгордуме не могут отражать все интересы москвичей // Информационное агентство «Росбалт». URL: <https://www.rosbalt.ru/moscow/2010/01/22/706173.html> (дата обращения: 02.09.2020).

22 января 2014 г. смешанная избирательная система была заменена на мажоритарную. Примечательно, что этот закон был принят в один день сразу в трех чтениях (что весьма нехарактерно для законодательного процесса в Московской городской Думе), но при этом закон вступил в силу только через два месяца после его официального опубликования. А. Е. Любарев объяснил это желанием городских властей оттянуть процесс «нарезки» одномандатных избирательных округов³¹.

В связи с указанными изменениями избирательной системы представляется возможным продемонстрировать различия в результатах голосования посредством сравнения полученных по мажоритарной системе результатов и распределения мест в случае, если выборы прошли бы по пропорциональной системе. Так как не все партии выдвинули своих представителей во всех избирательных округах, для анализа будет выведен средний статистический результат каждой партии. Для сравнения будут рассматриваться также только те партии, которые выдвинули своих кандидатов более чем в половине всех мажоритарных округов.

Данные, приведенные в табл. 1, показывают, что итоговые результаты по мажоритарным округам сильно отличаются от возможного числа

Т а б л и ц а 1

Предположительные результаты на выборах депутатов Московской городской Думы в случае применения пропорциональной избирательной системы в 2014 г.

Партия	Количество голосов (в среднем по округу)	Процент полученных голосов	Число мандатов, которые могла бы получить партия	Число депутатов, избранных по мажоритарным округам (всего 45)
ЕР (+ «Моя Москва»)	15 314	45	21	38
КПРФ	6878	20	9	5
ЛДПР	2410	7	4	1
«Справедливая Россия»	3510	10	5	–
«Яблоко»	4090	12	6	–
«Родина»*	–	–	–	1
<i>Всего избирателей</i>	33 978	–	–	–

* В статистику не входят политические партии, которые выставили кандидатов менее чем в половине избирательных округов.

³¹ Аналитический обзор «Изменения законов в субъектах РФ и уставов муниципальных образований в регионах, где 14 сентября 2014 года должны пройти региональные и муниципальные выборы» // Официальный сайт Комитета гражданских инициатив. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/1506/> (дата обращения: 31.08.2020).

голосов, которые партии могли бы получить по пропорциональной избирательной системе. Так, довольно неплохие результаты показали представители партий «Яблоко» и «Справедливая Россия». Партия «Яблоко» могла бы занять уверенное 3-е место, однако ни один депутат партии не смог выиграть выборы в одномандатном округе, несмотря на довольно высокий средний результат. Партия КПРФ могла бы существенно увеличить свое представительство (9 депутатов вместо 5). Результаты по мажоритарным избирательным округам показывают, что более 22 % избирателей остались вообще без своих представителей. Помимо этого, своих представителей могла получить партия «Гражданская платформа», которая выдвинула сильных кандидатов, практически во всех округах составивших реальную конкуренцию победителям. Однако незначительное число округов, в которых партия выдвинула своих кандидатов, не дает возможности сделать достоверный вывод о том, сколько голосов партия могла получить по всему городу.

Похожую статистику можно привести и в отношении выборов депутатов Московской городской Думы в 2019 г. (табл. 2). Около 16 % избирателей остались вообще без своих представителей в московском парламенте. Представители так называемой «Команды мэра» по пропорциональной системе должны были получать на 8 мандатов меньше. На возможное число депутатов от партии КПРФ избирательная система практически не повлияла.

Т а б л и ц а 2

Предположительные результаты на выборах депутатов Московской городской Думы, если бы они состоялись по пропорциональной избирательной системе в 2019 г.

Партия	Количество голосов (в среднем по округам)	Процент полученных голосов	Число мандатов, которые могла бы получить партия	Число депутатов, избранных по мажоритарным округам (всего 45)
ЕР (+ «Моя Москва»)	12 187	36	16	24
КПРФ	11 896	35	15	13
ЛДПР	3108	9	4	0
«Справедливая Россия»	4913	14	6	3
«Коммунисты России»	2463	7	3	0
«Яблоко»*	–	–	–	4
<i>Всего избирателей</i>	33 978	–	–	–

* В статистику не входят политические партии, которые выставили кандидатов менее чем в половине избирательных округов.

Явка избирателей составила 21,77 % (1,4 млн избирателей). Согласно результатам выборов 16 депутатов из 45 депутатов VII созыва Московской городской Думы сохранили свои места. В округах победили 25 самовыдвиженцев, поддержанных партией «Единая Россия», 13 кандидатов от КПРФ, 3 – от «Справедливой России», 3 – от партии «Яблоко» и 1 самовыдвиженец, поддержанный этой партией. На результаты выборов в Мосгордуму, как считает ряд экспертов, также оказало влияние «Умное голосование» А. Навального – проект, целью которого было стратегическое голосование избирателей за определенного, «единого», кандидата, не связанного с партией «Единая Россия», в целях уменьшения представительства этой партии в московском парламенте³².

Введение мажоритарной системы в 2014 г. в первую очередь дало положительный эффект именно партии власти. Представляется, что изменение избирательной системы являлось примером электорального инжиниринга или использованием избирательных технологий для сохранения контроля над законодательным органом.

Для целей данной статьи было проведено исследование, в ходе которого были проанализированы избирательные системы, применяемые в столицах европейских государств³³. Столица является значимой категорией конституционного права, поэтому необходимо рассматривать административно-территориальные единицы государств с учетом этого статуса. Результат показал, что на выборах минимум 65 % (более 25 государств) столичных представительных органов европейских государств используются разновидности пропорциональных избирательных систем. Смешанная избирательная система используется на выборах в Лондонскую Ассамблею, Генеральную Ассамблею Будапешта. Разновидности мажоритарных избирательных систем применяются на выборах Минского городского Совета депутатов, Муниципального совета Монако.

Такие данные нуждаются в ряде замечаний. В большинстве европейских государств являются унитарными по форме государственного устройства (90 %). Столицы в таких государствах являются административно-территориальными единицами, в которых осуществляется местное самоуправление (муниципалитеты).

Ряд европейских государств (Австрия, Бельгия, ФРГ, Швейцария) являются федеративными, столицы представляют региональный уровень власти. В столицах каждого из указанных федеративных государств на выборах представительного органа применяются разновидности пропорциональных избирательных систем. Поскольку Брюссель входит в состав

³² Встречная мобилизация. Московские протесты и региональные выборы – 2019. Аналитический доклад. Серия «Либеральная миссия – Экспертиза». Вып. 7 / под ред. К. Рогова. М., 2019. С. 91.

³³ Имеются в виду 43 государства, имеющие признание мирового сообщества. В исследовании не учитывались государства Азии, которые периодически относят к Европе (Кипр, Армения, Израиль), непризнанные либо частично признанные государства (Приднестровье, Косово, ЛНР, ДНР). К сожалению, не удалось установить точно избирательную систему в столицах ряда государств.

Брюссельского столичного региона, а Берн – в состав одноименного кантона, то наиболее показательным является опыт представительных органов Берлина и Вены, которые также являются федеральными землями – субъектами федераций.

По результатам проведенного исследования можно с точностью утверждать, что в столицах европейских государств наиболее распространена пропорциональная избирательная система, что также служит одним из аргументов для заимствования такого опыта Московской городской Думой.

Стоит отдельно отметить и направления реформ избирательных систем в большинстве стран: 1) установление большей пропорциональности или внесение пропорционального элемента в мажоритарную систему (смешанная система); 2) отмена прежней избирательной системы и внедрение системы пропорционального представительства по партийным спискам³⁴. По данным портала ACE Electoral Knowledge Network (портал, основанный совместно Международным фондом избирательных систем и Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН), нет ни одного примера изменений в обратном направлении.

Предпочтительность смешанной избирательной системы также легко продемонстрировать на примере функций законодательных органов. А. Е. Любарев среди задач депутатов выделяет принятие нормативных правовых актов, отстаивание интересов жителей какой-либо территории, защиту интересов отдельных граждан³⁵. Для регионального уровня характерно сочетание указанных задач. Более того, как правило, партийная принадлежность может интересовать избирателя только на уровне крупных городов, мегаполисов и выше, здесь избиратели редко хорошо знают кандидатов³⁶.

Для законотворческой функции важнее качественное представительство, обеспечиваемое пропорциональной системой, а для защиты и отстаивания интересов граждан и жителей определенной территории большее значение будет иметь выбор конкретной личности, что обеспечивается мажоритарной системой³⁷. Таким образом, на региональном уровне смешанная избирательная система представляется потенциально хорошим вариантом.

Существует также точка зрения о том, что не совсем адекватно приращение мажоритарной системы на выборах представительных органов

³⁴ Направления реформ избирательных систем // The ACE Electoral Knowledge Network. URL: <http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esb/esb06> (дата обращения: 20.08.2020).

³⁵ См.: Любарев А. Е. Избирательные системы : российский и мировой опыт. М., 2017. С. 412.

³⁶ См.: Лукьянов М. Ю. Трансформация избирательной системы в условиях российской политической действительности : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009. С. 19. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197384109.pdf> (дата обращения: 05.09.2020).

³⁷ См.: Любарев А. Е. Указ. соч. С. 412.

власти в крупных городах, поскольку численность избирателей велика для формирования одномандатных округов³⁸. В связи с этим на выборах депутатов представительных (законодательных) органов большинства крупных городов России уже используется пропорциональная или смешанная избирательная система.

Еще одной проблемой, которую отмечают политологи, является низкая «представительность» московского парламента относительно количества избирателей в городе. Москва является самым населенным субъектом РФ, в столице наибольшее число зарегистрированных избирателей. Вместе с тем нормативное число мандатов депутатов Московской городской Думы было установлено по минимальному значению, установленному в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» для субъектов с численностью избирателей свыше 2 млн человек³⁹. В Москве к середине 2020 г. было зарегистрировано 7 млн 375 тыс. избирателей. А. В. Кынев отмечал, что при значительно меньшем количестве зарегистрированных избирателей на территории субъекта РФ большее число депутатов избирается в Законодательное собрание Санкт-Петербурга (50 мандатов при 3 млн 839 тыс. избирателей), Московскую областную Думу (50 мандатов при 5 млн 815 тыс. избирателей), Курултай Республики Башкортостан (110 мандатов при 3 млн 43 тыс. избирателей), Государственный Совет Республики Татарстан (100 мандатов при 2 млн 937 тыс. избирателей) и многие другие законодательные собрания субъектов РФ.

Представительность Московского парламента почти в 10 раз меньше численности европейских представительных органов стран с близкой к Москве численностью населения (Венгрия, Болгария, Чехия)⁴⁰. В целом низкая представительность сказывается и на работе депутатов, которые вынуждены представлять большее число избирателей (проводить встречи и приемы, принимать обращения), и на самих избирателях, которые могли бы иметь большее число представителей.

В связи с этим представляется обоснованным вопрос о расширении Московской городской Думы за счет новых депутатов, в первую очередь избранных по партийным спискам. Так, возможно увеличить численность Думы до 90 депутатов, где 45 мандатов будет формироваться по ма-

³⁸ См.: Анализ применения избирательных систем при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник избирательной комиссии Самарской области. URL: <http://vestnik-ikso163.ru/?p=1037> (дата обращения: 31.08.2020).

³⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См.: Кынев А. В. Выборы Московской городской Думы 4 декабря 2005 г. : апофеоз имитационных выборов // Сцилла. URL: <http://www.scilla.ru/works/raznoe/akmgd05.html> (дата обращения: 07.09.2020).

жоритарным округам, а остальные 45 по партийным спискам. С учетом того что абсолютное большинство депутатов осуществляют свои обязанности без отрыва от основного места работы, это не приведет к существенному увеличению расходов из регионального бюджета.

Таким образом, смешанная избирательная система в большей степени подходит для такого крупного мегаполиса, как Москва, который параллельно является субъектом РФ. Во-первых, при мажоритарной системе относительного большинства значительная группа избирателей не получают своих представителей, а их голоса сгорают. Данное обстоятельство подтвердилось при анализе выборов в Московскую городскую Думу двух последних созывов (2014 и 2019 гг.). Моделирование возможной ситуации по пропорциональной системе показало, что соотношение сил в парламенте сильно изменилось бы. По итогам выборов сразу несколько партий не смогли получить своих представителей в представительном органе, хотя за каждую из них более 5 % избирателей отдали голос. Выборы первых трех созывов Московской городской Думы показали, что сохранение мажоритарной избирательной системы может приводить к более справедливым результатам при отсутствии партии-гегемона, введении ряда избирательных институтов (возможность объединяться в блоки, упрощение процедуры сбора подписей, возвращение института избирательного залога).

Смешанная избирательная система подходит с точки зрения функций представительного органа (представительство интересов жителей и законотворчество), а также с учетом опыта выборов 2004 и 2009 гг. Анализ результатов указанных выборов показал способность партий добиваться значительных успехов, что было нивелировано высоким заградительным барьером.

Пропорциональная избирательная система с открытыми списками или введение пропорциональной составляющей в дополнение мажоритарной избирательной системе способны решить ряд актуальных проблем. Будут созданы предпосылки для более активной работы партий на региональном уровне, как следствие, повысится их развитие, качество работы парламента и доверие москвичей, практически все избиратели получат представительство, останется персонифицированная связь с партией.

Другим возможным направлением решения проблемы может являться увеличение численности мандатов депутатов Московской городской Думы в 2 раза за счет введения пропорциональной составляющей (дополнительно 45 мандатов). Данная мера могла бы решить проблему, которая заключается в том, что Московская городская Дума является в настоящее время одной из самых непредставительных как в России, так и среди парламента европейских столиц, что в негативном ключе сказывается на работе парламента.

Следует также отметить выводы, полученные в результате анализа международного опыта. В столицах европейских государств наиболее распространена пропорциональная избирательная система. Более того,

в мире реформы избирательных систем осуществляются в направлении установления большей пропорциональности или внесения пропорционального элемента в мажоритарную систему (смешанная система). С учетом проведенного исследования заимствование такого опыта представляется обоснованным.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва)

*Вершинин А. И., аспирант Департамента дисциплин публичного права
E-mail: vershinin152@gmail.com*

*Сафин И. Н., аспирант Департамента дисциплин публичного права
E-mail: safin.in2@gmail.com*

National Research University «Higher School of Economics» (Moscow)

*Vershinin A. I., Post-graduate Student of School of Public Law
E-mail: vershinin152@gmail.com*

*Safin I. N., Post-graduate Student of School of Public Law
E-mail: safin.in2@gmail.com*