

Современная теория и практика электоральных реформ

Аннотация

Современные демократии и движущиеся в ее направлении поставторитарные политические системы пристальное внимание уделяют институту выборов, так как именно он создает условия для массового вовлечения граждан в политическую жизнь, предоставляет возможность определить конфигурацию партий, которые будут реализовывать свой политико-управленческий курс. Однако волеизъявление граждан преломляется установленной в стране избирательной системой, способной кардинальным образом трансформировать электоральные предпочтения и привести к получению неожиданных результатов. Состоявшиеся 8 ноября 2016 г. выборы президента США являются наглядным тому подтверждением. Принятая в стране двухуровневая система выборов президента обеспечила победу кандидату от Республиканской партии Д. Трампу, получившему 304 голоса выборщиков против 227 у кандидата от Демократической партии Х. Клинтон. Вместе с тем, если бы выборы президента проходили в соответствии с плюральной формулой, то результат оказался бы иным, так как Х. Клинтон набрала 48,03 % голосов избирателей, а Д. Трамп — 45,94. В свою очередь, любая политическая партия стремится прийти к власти посредством признаваемых всеми участниками электорального процесса честных выборов, что гарантирует ей высокий уровень легитимности и большую свободу при принятии решений. В отличие от рядовых граждан партийные боссы и технологи прекрасно осведомлены об эффектах разнообразных избирательных систем, что нередко вызывает у них соблазн после прихода к власти провести некоторые манипуляции с электоральными правилами для усиления своих позиций. Однако опыт стран стабильной демократии убедительно демонстрирует, что политики очень осторожно относятся к этому вопросу, прибегая к реформе ИС и даже внесению в нее отдельных изменений в исключительных случаях. В новых демократиях процессы становления электоральных институтов протекали весьма интенсивно и не всегда продуманно и последовательно, что предопределило более частое изменение правил и принципов формирования состава парламентов, тем более что не все из них в итоге остались на демократической орбите, сместившись в сторону электорального авторитаризма. Цель данной статьи — обобщить существующие в современной политической науке подходы, объясняющие причины проведения электоральных реформ, а также ограничения, гарантирующие сохранение избирательных систем в неизменном виде.

Ключевые слова: электоральная реформа, электоральные правила, избирательная система.

Автор

Михайлова Ольга Владимировна

Доктор политических наук,
доцент кафедры политического анализа
факультета государственного управления
МГУ имени М. В. Ломоносова
(Москва, Россия)



Эффекты избирательной системы

Избирательная система, понимаемая в широком смысле как вся совокупность институтов, связанная с проведением выборов, является важнейшим связующим звеном между предпочтениями граждан и принимаемыми государственными решениями. При этом мир избирательных систем весьма разнообразен (Рис. 1), их выбор зависит от ряда экзогенных и эндогенных факторов

и осуществляется на конкретный момент времени ключевыми политическими акторами, имеющими некоторое понимание последствий такого выбора как для себя, так и для политической системы в целом. Специфические характеристики каждого типа избирательной системы имеют как положительные, так и отрицательные эффекты, что служит для политических акторов ориентиром для закрепления или изменения status quo (Табл. 1).

Таблица 1.
Оценка основных типов избирательных систем
(адаптировано по The Politics of Electoral Systems 2005: 572)

Критерий	Плюральная	Альтернативного голосования	Двухраундовая	Смешанная связанная	Смешанная несвязанная	Пропорциональная с закрытыми списками	Пропорциональная с открытыми списками	Пропорциональная с единым переходящим голосом
Точность отражения предпочтений избирателей	СОЭ	ОЭ	СОЭ	СПЭ	ПЭ	СПЭ	СПЭ	ПЭ
Социально-демографическая представленность в парламенте	Н	Н	Н	Н	Н	ПЭ	Н	Н
Персональная подотчетность членов парламента избирателям	ПЭ	ПЭ	ПЭ	Н	Н	СОЭ	СПЭ	СПЭ
Максимизация возможностей участия для избирателей	СОЭ	ОЭ	ОЭ	Н	Н	СОЭ	ПЭ	СПЭ
Сплоченность и дисциплинированность партий	Н	ПЭ	Н	ПЭ	ПЭ	ПЭ	Н	Н

Современная теория и практика
электоральных реформ

Критерий	Плюральная	Альтернативного голосования	Двухраундовая	Смешанная связанная	Смешанная несвязанная	Пропорциональная с закрытыми списками	Пропорциональная с открытыми списками	Пропорциональная с единым переходящим голосом
Стабильное эффективное правительство	СПЭ	СПЭ	Н	Н	Н	Н	Н	Н
Возможность смещения правительства избирателями	СПЭ	СПЭ	СПЭ	ПЭ	Н	Н	Н	Н

В таблице используются обозначения: СОЭ — сильный отрицательный эффект, ОЭ — отрицательный эффект, Н — точно не установлено, ПЭ — положительный эффект, СПЭ — сильный положительный эффект.

Итак, будучи установленными, ИС имеют политические последствия для действующих политических акторов в нескольких направлениях. Во-первых, они оказывают влияние на партийную систе-

му, что нашло свое закрепление в «зако- не Дюверже», в соответствии с которым: 1) пропорциональные ИС способствуют формированию большого количества независимых партий; 2) двухраундовые

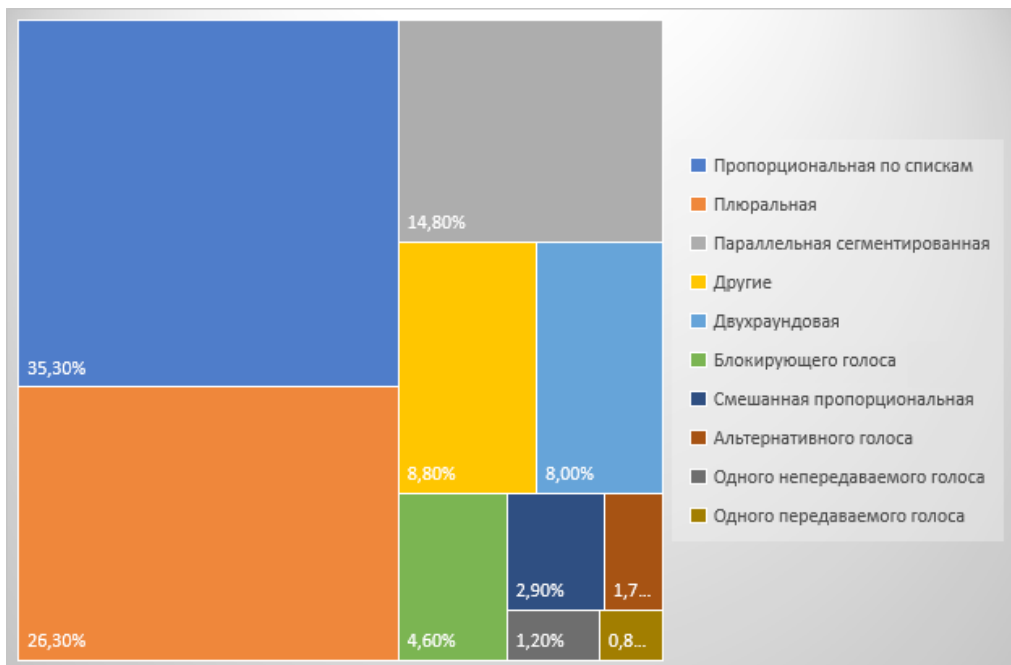


Рисунок 1. Разнообразие избирательных систем

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

ИС — многих партий, ориентированных на взаимодействие друг с другом; 3) плюральные ИС — двухпартийной системы [Duverger 1986].

В свою очередь, Дж. Сартори [Sartory 1997] выделял два типа избирательных систем — сильные (1–5 мандатов), оказывающие давление на партии и их лидеров, и слабые (более 5 мандатов), не сдерживающие их. К категории сильных ИС он относит плюральную систему, так как она создает стимулы к формированию сильных партий (США, Великобритания, Канада, Австралия). Влияние пропорциональных избирательных систем на политические партии гораздо мягче, что содействует фрагментации партийной системы и развитию небольших партий (Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Нидерланды).

Вместе с тем аналогичные выводы нельзя распространить на посткоммунистические страны, в которых исследователи фиксируют принципиально иное влияние ИС на партийную. При установлении смешанной ИС часть парламента, избираемого по плюральной системе, оказывается более фрагментированной, чем другая часть, формируемая по пропорциональной, в силу высокой активности независимых кандидатов, выдвигающихся в одномандатных округах и слабой межпартийной конкуренции партий (Россия до проведения реформ 2004 г.). Иными словами, в странах устойчивой демократии эффективное число партий выше при пропорциональной избирательной системе, в поставторитарных — при плюральной [Gallagher 2001; Birch 2003].

Во-вторых, ИС воздействует на сами политические партии. В частности, она может влиять на способы отбора кандидатов внутри партии: либо расширять возможности для внутрипартийной конкуренции, выдвижения наиболее сильных и самостоятельных кандидатов, либо усиливать позиции партийных боссов, дисциплину и централизацию. В итоге внутрипартийную фракционализацию порождают плюральная ИС и пропорциональная ИС с открытыми списка-

ми или с единым передаваемым голосом.

В-третьих, ИС оказывает влияние на парламент, а именно — на поведенческие стратегии парламентариев и характер их подотчетности избирателям. Для любого депутата принципиально важным является вопрос его переизбрания, который определяется процедурой отбора кандидатов: централизация и зависимость от партийной элиты снижают автономию законодателя, в своих решениях он будет демонстрировать лояльность лидеру партии и поддерживать его решения. И, наоборот, в случае, если процессы отбора делегируются и предполагается активное участие в них членов партии, растет степень автономии депутата от политического лидера. Аналогичным образом депутаты, избранные по пропорциональной ИС с закрытыми списками, с высокой долей вероятности будут ориентироваться в своем поведении на позицию включивших их в список партийных боссов, а не на мнение избирателей, отдавших за партию свои голоса. Депутаты, получившие свои мандаты от избирателей по пропорциональной ИС с открытыми списками или единым переходящим голосом, склонны действовать, согласуясь с их мнением.

Относительно плюральной ИС сложилось устойчивое мнение о том, что она формирует крепкую связь между парламентарием и избирателями в одномандатном округе, создавая наиболее благоприятные условия для представления их интересов. Однако в качестве контраргумента высказывается позиция о том, что избиратель вынужден голосовать за кандидата, выставленного партией, а не за того, кого бы он действительно хотел бы видеть в качестве кандидата от партии. При ограниченности выбора избиратель следует своим партийным предпочтениям, а избираемый таким образом парламентарий оказывается крепче связан с партией, а не с округом. [The Politics of Electoral Systems... 2005].

В-четвертых, ИС влияет на правительство. С высокой долей уверенности (го-

Современная теория и практика
электоральных реформ

раздо более высокой, чем в предыдущих случаях) можно утверждать, что пропорциональная ИС ведет к необходимости создания коалиционного правительства, плюральная — мажоритарного. Таким образом, в первом случае партийная конфигурация правительства определяется после выборов как результат переговорного процесса между определенными партиями и в наименьшей степени зависит от позиции избирателя (Бельгия, Дания, Финляндия, Нидерланды); во втором — правительство является результатом непосредственного выбора граждан (Великобритания, Канада). При всей очевидности этой связи в политической практике нередко бывают исключения, когда при плюральной ИС формируются коалиционные правительства (Австралия, Франция).

Безусловно, нельзя утверждать, что описанные эффекты избирательных систем не имеют исключений и одинаково проявляют себя во всех странах с идентичными и наиболее похожими электоральными правилами. Однако они представляют собой правила, по которым голоса избирателей трансформируются в парламентские места, что делает ИС объектом пристального внимания политиков, желающих эти правила скорректировать желаемым образом, и, как следствие, по точному замечанию Дж. Сартори, сделать «самым специфическим манипулятивным инструментом политики» [Sartory 1997], позволяющим модифицировать с их помощью как отдельные элементы институционального дизайна государства, так и варьировать степень включенности/исключенности отдельных социальных групп из политического представительства.

Опыт электоральных реформ

Основанно можно предполагать, что электоральная реформа по своему содержанию должна представлять собой не просто внесение отдельных изменений в действующие правила, а преобразование, модернизацию системы

выборов или отдельных ее элементов. Иными словами, реформа должна содержать некий прогрессивный элемент, содействующий повышению качества работы электоральных институтов. Однако в отношении ЭР широкое распространение получила трактовка А. Лейпхарта, связывавшего ее с электоральной инженерией и особо подчеркивавшего, что менее лестным названием изменений электоральных правил может быть только манипуляция, осуществляемая, как правило, по четырем основным направлениям: электоральная формула, размер округа, величина заградительного барьера и размер ассамблеи [Lijphart 1990].

С позицией А. Лейпхарта сложно не согласиться, так как изменения, вносимые в электоральные правила, это, по сути, игра с нулевой суммой, порождающая конфликт между политическими акторами, понимающими последствия этих изменений для их властного положения — одна группа укрепляет свои властные позиции, одновременно ослабляя позиции другой. Очевидно, что в таком понимании ЭР имеют узкогрупповую мотивацию и не стоит ждать от них изменения ИС в целях ее совершенствования и реализации общенациональных интересов. В данном случае общенациональным интересом можно считать «непроведение» ЭР и сохранение сложившегося на протяжении десятилетий под давлением различных эндогенных и экзогенных факторов status quo.

Мировой опыт свидетельствует, что в стабильных демократиях на национальном уровне ЭР проводятся крайне редко. Так, Р. Катц выделил за период с 1950 по 1990 г. 12 крупных ЭР (в Табл. 2 представлены некоторые из них), не включая в свое исследование процессы демократизации в поставторитарных странах, так как в них реформы сопровождали смену политического режима и кардинальное переустройство институциональной структуры. В частности, три реформы были связаны с установлением смешанной ИС в начале 1990 гг. (Новая Зеландия в 1993 г., Италия

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

в 1993 г., Япония в 1994 г.), пять реформ во Франции (отказ от формулы д'Ондта в 1951 г., введение двухраундовой ИС, установление прямых выборов президента в 1965 г., отказ и возврат к двухраундовой системе на выборах в Национальное

Собрание в 1985 и 1986 гг.), две реформы в Израиле (установление и отказ от прямых выборов премьер-министра в 1992 и 2001 гг.), одна — в Финляндии (поэтапное введение прямых выборов президента в 1988 и 1994 гг.).

Таблица 2. Крупные электоральные реформы в стабильных демократиях, 1950–2005 гг. [Katz 2005]

Страна	Год	Цель	Инициаторы	Содержание
Франция	1951	Ликвидация региональных различий электоральных правил, усиление правящих партий и ослабление коммунистов	Центральная власть, правящие партии	Переход от пропорциональной к смешанной ИС
Франция	1958	Усиление центристских и ослабление дисциплинированных партий	Президент	Переход от смешанной к двухраундовой ИС
Франция	1985	Минимизация потерь мест в парламенте правящей партией на ближайших выборах	Правящая партия	Переход от двухраундовой к пропорциональной списочной ИС
Франция	1986	Максимизировать количество мест победившим партиям и ослабить крайне правые и крайне левые партии	Правящая партия	Переход от пропорциональной к двухраундовой системе
Италия	1993	Обеспечить смену правительств, сократить количество партий, снизить межпартийную конкуренцию	Избиратели, многие партии	Переход от пропорциональной к смешанной мажоритарной с частичной компенсацией ИС
Япония	1996	Снизить коррупцию, благоприятствовать выборам с ориентацией на партии, а не на отдельных кандидатов, стимулировать формирование двухпартийности и смену правительств	Большинство политических партий	Переход от ИС единого переходящего голоса к смешанной ИС
Мальта	1987	Восстановить легитимность электорального процесса	Правящая партия под давлением оппозиции	Модификация ИС единого переходящего голоса
Новая Зеландия	1993	Повышение точности представительства интересов граждан	Общественное давление, небольшие партии	Переход от плюральной к смешанной ИС

Р. Катц ограничил свое исследование не только стабильными демократиями, но и крупными реформами, которые определяются автором как «полное изменение электоральной формулы, по которой избирается сильный президент или палата парламента, формирующая национальное правительство» [Katz 2005: 58]. Его интересовали изменения не отдельных электоральных правил, а ИС, происходящие гораздо реже в политической практике стабильных демократий. Это объясняется как институциональной логикой стабильности институтов, вписанных в общую институциональную архитектуру государства, сложностью процедур их изменения, так и нежеланием инкубентов изменять правила, которые привели их к власти.

А. Лейпхарт определял ИС как набор неизменных правил организации и проведения выборов и операционализировал их через такие индикаторы, как электоральная формула, размер округа, заградительный барьер и размер ассамблеи. В период с 1945 по 1990 г. в 27 демократиях им было зафиксировано 70 ИС и 30 ЭР национального уровня. Причем, если принять во внимание даже незначительные изменения, то в данный период только двое успешных выборов подряд проходили по идентичным правилам [Lijphart 1994].

М. Квортруп не ограничил свое исследование стабильными демократиями, включив в него страны новых демократий, а также предпринятые и неудавшиеся попытки реформ на национальном уровне в период с 1980 по 2010 г. В итоге число реформ увеличилось до 69 в 49 национальных государствах, однако только 80 % из них оказались успешными. Важным наблюдением автора стала связь между успехом ЭР и институционально закрепленным требованием получения поддержки граждан для ее проведения. По его оценкам, 94 % реформ были реализованы без одобрения на референдуме, и только 6 % воплощены в жизнь после получения поддержки граждан [Qvortrup

2011]. Данный факт позволил автору сделать вывод о том, что инкубенты, проводящие ЭР, ограничены действиями оппозиции, способной мобилизовать граждан на проведение референдума и заблокировать эту инициативу.

Итак, в современной научной литературе получили поддержку два подхода к пониманию электоральной реформы: либо это значительные изменения ИС на национальном уровне (например, переход от плюральной ИС к пропорциональной), либо это все возможные модификации ИС (например, увеличение размера депозита для партий, принимающих участие в выборах, повышение/понижение заградительного барьера, изменение границ избирательного округа). В этой связи Р. Катц ставит два важных вопроса, определяющих дальнейшую научную дискуссию об ЭР. Во-первых, какие факторы влияют на принятие инкубентами решения о проведении крупной ЭР? Во-вторых, какие факторы сдерживают инкубентов от постоянного внесения даже незначительных изменений в действующую ИС?

Ответы на эти вопросы целесообразно предварить замечанием М. Шугарта о том, что для понимания причин и содержания ЭР ее следует рассматривать как результат взаимодействия необходимых и случайных факторов [Shugart 2001]. Необходимые факторы имеют значение на начальном этапе принятия решения о проведении и содержании реформы и связаны с объективно фиксируемыми проблемами в функционировании ИС, повышающими риск снижения легитимности власти (нестабильность правительства, диспропорциональность результатов выборов и пр.). В качестве случайного фактора автор рассматривает время проведения реформы, утверждая, что вероятность этого в каждый конкретный период времени крайне мала, так как для запуска реформы необходимы не только сложившиеся предпосылки, но и триггеры, предсказать ко-

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

торые для каждой конкретной ситуации весьма непросто. Катализировать реформы может реальная угроза политического распада, потеря управляемости политической системой, гражданская война, масштабные акции протеста и даже случайная публичная реплика политика, от которой он не захочет отказаться, а также необходимость поиска компромисса с оппозицией по какому-либо важному для правящей элиты вопросу. Немаловажное значение имеет также и общемировая мода на те или иные электоральные нововведения. Например, в 1990 — начале 2000 гг. исследователи зафиксировали рост популярности смешанных ИС (Италия, Россия, Венесуэла, Боливия, Венгрия, Япония, Новая Зеландия), а также спрос на усиление роли избирателей на выборах, возможность выбирать кандидатов из списка партии, представленного на голосовании (Австрия, Бельгия, Швеция).

Э. Рэнвик видит корни электоральной реформы в возможности правящей эли-

ты контролировать процесс принятия решения о ее проведении. Он исходит из допущения о том, что политики обычно контролируют ИС и обладают властными полномочиями для ее изменения или сохранения. Соответственно, причиной проведения реформы становится либо решение правящей группы поменять ИС, либо утрата ею контроля над процессом принятия решения по этому вопросу. Основываясь на данном критерии, Э. Рэнвик предлагает типологию электоральных реформ (Рис. 2), принимая во внимание роль различных акторов в ее инициировании.

Рисунок 2 помогает наглядно проследить за рассуждениями автора. Проведение ЭР по инициативе полностью контролирующей процесс принятия решений политической группы ставит ее перед выбором одного из типов реформы: редистрибутивная (улучшающая положение одной группы общества за счет другой) или эффективная (при сохранении status quo улучшающая условия для всех или



Рисунок 2. Типы электоральных реформ (адаптировано по Renwick 2010: 11)

Современная теория и практика
электоральных реформ

для большинства групп). Как правило, в мире проводятся редистрибутивные ЭР, содействующие увеличению представительств в парламенте одних партий за счет сокращения других. Иными словами, если правящая партия или коалиция партий видит выгоды от изменения избирательной системы или существенной ее модификации, она навязывает свою позицию большинству.

Сказанное не означает, что инкубенты не склонны проводить эффективную ЭР, которая могла бы, например, ослабить обострившиеся в стране межгрупповые противоречия и купировать противостояние социальных групп (ЮАР в 1994 г.). У власти могут находиться политики-идеалисты или романтики, выдвинувшиеся на волне демократизации, имевшие до этого опыт борьбы с авторитарным режимом, что формирует у них ценностно-ориентированную мотивацию в отношении преобразований.

В случае, если правящая группа полностью не контролирует процесс принятия решений по ИС, то количество его участников расширяется (судьи, граждане, эксперты, внешние акторы). Политическая роль судов типична для политической системы США, где преобразование ИС может быть инициировано или сдержано судебными решениями. Как правило, суды становятся важнейшими участниками процесса модернизации ИС в случаях защиты прав разнообразных меньшинств, отстаивающих свои политические права и требующие расширения представительства.

Роль экспертов заметна в новых демократиях, сталкивающихся с проблемой глобального политического переустройства. Они консультируют политиков, целенаправленно формируя у них позитивное или негативное восприятие того или иного типа ИС. В новых демократиях экспертам оказывается несложно пролоббировать желаемую модификацию ИС в силу тотального информационного дефицита или узкого политического кругозора. Например, Г. Голосов писал об увлеченности

российских политических технологов методом Империали следующее: «Сложно утверждать наверняка, откуда российские чиновники узнали о методе Империали. Случайные свидетельства указывают на то, что источником была книга о пропорциональном представительстве за авторством группы независимых специалистов...» [Голосов 2016: 291].

Мировая политическая практика помнит случаи неограниченного вмешательства внешних акторов в процессы демократизации (Япония и Западная Германия в середине 1940 г.), однако это происходит и происходило крайне редко даже в эпоху третьей волны демократизации. Как правило, процессы становления демократической системы происходят в диалоге и взаимодействии национальной элиты и внешних акторов.

Как и в случае с открытым вмешательством внешних сил в политический процесс национального государства, давление общества на принятие решения об ЭР — это свидетельство утраты контроля правящей группы над этим процессом, что типично для государств, законодательно закрепляющих референдумы. Например, введение пропорциональной ИС в Швейцарии в 1918 г. стало результатом именно такого волеизъявления граждан. Более современным примером является Новая Зеландия, отказавшаяся от плюральной ИС в 1993 г. по итогам проведенного в стране референдума. Вместе с тем специалисты сходятся во мнении о том, что референдумы негативно влияют на проведение ЭР по причине низкой осведомленности рядовых граждан о специфических особенностях ИС и их политических последствиях. По этой причине инициатива о вынесении вопроса о реформе на референдум направляется, как правило, конкретными политиками, желающими изменить *status quo*. И в Швейцарии, и в Италии, и в Японии, и в Новой Зеландии референдумы оказывались поддержаны конкретными политическими партиями. Соответственно, в чистом виде давления

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

масс не наблюдалось ни в одной стране, а принятие решения о реформе было результатом взаимодействия элит и общества.

Автор данной типологии констатирует, что основная масса реформ в мире была результатом либо давления правящей группы на общество, либо взаимодействия правящей группы с обществом (см. также Табл. 1). Определившись с ключевыми акторами, следует перейти к ответу на вопросы Р. Катца о мотивах и основаниях проведения электоральной реформы.

Мотивы электоральных реформ

Принятие решения о проведении ЭР находится в континууме между желанием правящей группы максимизировать свои властные возможности (рациональная мотивация) и воплотить в жизнь политические ценности, содействующие развитию общества (нормативная мотивация). Многие исследователи сходятся во мнении, что рациональная мотивация является преобладающей, выигрывающей бой у ценностей. Как пишет К. Бено, «избирательная система — результат коллективного выбора политических партий, связывающих институциональные альтернативы с электоральным эгоистическим интересом в форме максимизации доли мест... Изменение в электоральных институтах произойдет, если политическая партия или коалиция партий поддержит альтернативу, обеспечивающую ей больше мест, чем действующая ИС, и имеет полномочия повлиять через узаконивание этой институциональной инициативы» [Benoit 2001: 374]. На практике это означает, что инкубент, победивший на выборах по определенным электоральным правилам, склонен к их сохранению или же изменению, только если эти изменения соответствуют его интересу или его вынуждают к этому внешние обстоятельства.

К. Буа развивает этот аргумент на примере перехода к пропорциональной ИС:

«...до тех пор, пока электоральная арена остается неизменной и текущий электоральный режим благоприятствует правящим партиям, ИС не изменяется. Как только электоральная арена изменяется... правящие партии модифицируют ИС в зависимости от появления новых партий. Когда новые партии сильны, старые партии отказываются от плюральной ИС в пользу пропорциональной ИС при условии, что ни одна из старых партий не занимает доминирующего положения» [Voix 1999: 609].

Однако, как пишет Р. Катц, партии иногда могут поступать правильно и проводить ЭР для претворения в жизнь ценностей, содействующих развитию политической системы и в интересах большинства социальных групп. Нормативная мотивация инициаторов реформ, как правило, связана с воплощением идей демократии (справедливое распределение мест, подотчетность правительства), стабильности (предотвращение межгрупповых конфликтов), повышения эффективности управления (качество принимаемых решений, борьба с коррупцией), усиления национальной идентичности (сохранение преемственности политических традиций). Приоритетность и значимость тех или иных ценностных ориентаций определяется текущим политическим моментом и может оттеснить на периферию узкогрупповой интерес правящей партии или коалиции.

Гражданам ценностные мотивы близки и понятны, они склонны поддержать реформы, направленные на реализацию общенациональных целей (снижение диспропорциональности представительства, повышение подотчетности законодателей). Однако их позиция в данном вопросе становится значимой и требующей принятия во внимание при условии, что законодательно они наравне с инкубентами контролируют процесс принятия решений по проведению ЭР. В подтверждение этому Д. Нагель пишет: «...опыт Новой Зеландии демонстрирует, что модели

Современная теория и практика
электоральных реформ

электорального выбора, основанные на политическом торге, не всегда приемлемы, и что реформаторы, которые разрабатывают свои предложения в интересах доминирующих политических акторов, в конечном итоге могут иметь меньшее влияние, чем те, которые кажутся более «донкихотскими» [Nagel 2004: 530]. Таким образом, становится очевидно, что правящей партии или коалиции слишком откровенно проводить свой узкогрупповой интерес через ЭР опасно, так как существует угроза сопротивления, и, как следствие, повышается вероятность получения потерь, а не преимуществ от ее проведения.

Аналогичное справедливо и для ситуаций полного контроля со стороны инкумбента, но высокой степени неопределенности относительно эффектов ЭР, когда результатом желания создать как можно больше бонусных мест становится превращение следующих выборов в референдум по новой ИС [Quintal 1970]. Вместе с тем в поведении конкретной партии или коалиции сложно эмпирически определить, какими мотивами она руководствуется. Небезосновательными будут опасения экспертов о том, что инкумбент в стремлении максимизировать свои властные позиции будет маскировать узкогрупповые цели ценностными мотивами, позиционировать себя в качестве выразителей интересов всего общества. Однако при этом полностью отрицать влияние ценностных позиций политиков будет безосновательно.

В условиях электорального авторитаризма инициаторами ЭР движет иная комбинация мотивов. Прежде всего, в центре такой политической системы стоит автократ, монополизировавший власть и удерживающий ее независимо от результатов выборов в политически слабый парламент и установленной ИС. Как пишет Г. Голосов о пределах электоральной инженерии в автократиях, «корысть автократа может быть связана не столько с максимизацией власти, сколько с достижением второстепен-

ных целей — например, с кооптацией оппозиции, которая невозможна без предоставления ей определенного, не обязательно совсем незначительного, уровня политического представительства...» [Голосов 2016: 281–2]. Для автократа принципиально важен демонстрационный эффект — показать всему миру действенность установленных демократических институтов. В этом отношении пропорциональная ИС является идеальной. С одной стороны, она традиционно считается более демократичной и представительной, чем плюральная. С другой — открывает широкие возможности для манипуляций, описанных А. Лейпхартом, в целях достижения желаемой партийной конфигурации в политически бессильном парламенте.

Основания электоральных реформ

Побудительные причины «интерес — ценности» неразрывно связаны с основаниями ЭР — причинами, по которым партия или коалиция могут пойти на изменение правил игры. Резонно предположить, что если инкумбент имеет возможность менять правила для достижения своих узкогрупповых целей, то он обязательно будет это делать. Однако хрестоматийным стал пример Великобритании, где с момента установления базовых правил проведения выборов в 1918 г. до 1944 г. законодательными актами парламента не было внесено ни одного изменения в ИС, хотя политические партии без труда могли это сделать. После создания в 1944 г. специальной комиссии по определению границ округов в целях снижения риска несправедливых действий со стороны партий в период с 1945 по 1987 г. было проведено 12 выборов на национальном уровне и только 3 из них прошли в тех же границах, что и предыдущие. Сказанное означает, что для реализации рациональных или нормативных мотивов партии или коалиции должны сложиться определенные обстоятельства и что наличия властных полномочий отнюдь не до-

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

статочно. А пример Великобритании свидетельствует о том, что наличие властных полномочий обратно пропорционально желанию изменять сложившийся политический баланс.

Рассуждая об основаниях проведения ЭР, Р. Катц формулирует шесть причин их проведения. *Во-первых*, неуверенность в победе на следующих выборах при действующих правилах и неудовлетворенность сложившимся *status quo*. Эта причина актуальна для политических систем в условиях турбулентности, с частой сменой у власти противодействующих сил, неустойчивыми правительственными коалициями, сильными позициями деструктивных акторов, препятствующими выходу государства на желаемое направление политического развития. В таких условиях победа на выборах становится результатом удачного стечения обстоятельств (правильно проведенной избирательной кампании, социально-экономических кризисов, террористических актов и пр.) и требует закрепления посредством, в частности, проведения ЭР. Например, после Второй мировой войны для ряда европейских стран крайне важным было закрепление у власти демократических сил, центристских партий, изоляции коммунистов или правых (Франция в 1951 г., Италия в 1953 г.).

Во-вторых, отсутствие у инкумбента контроля над ситуацией и давление со стороны других акторов, что определяется сложившейся институциональной системой государства. Сильная оппозиция и возможность проведения референдума являются в данном случае самым сильным прессингующим элементом. Провести ЭР, направляемую исключительно мотивами правящей партии или коалиции, фактически невозможно, о чем, в частности, свидетельствуют результаты исследования М. Квортрупа [Qvortrup 2011]. В Ирландии, например, в 1959 г. и 1968 г. были заблокированы на референдуме попытки реформировать ИС в целях усиления и стабилизации правительства.

Давление на законодательную власть оказывают также социальные движения, инициативы и петиции граждан, протестные акции, на которые инкумбенту приходится реагировать, но он это делает не сразу, а только когда ситуация угрожает его властному положению, и отказ от проведения реформы влечет за собой ощутимые потери. К примеру, благодаря деятельности таких акторов произошло становление всеобщего избирательного права в западном мире. В России массовые протесты 2011–2012 гг. стали важным фактором внесения некоторых корректировок в законодательство о партиях и о выборах.

В-третьих, разнонаправленность интересов членов партии или участников коалиции. И внутри политической партии, и внутри коалиции партий может не существовать единого мнения относительно ЭР. Если речь идет о коалиции, то она состоит из различных по политическому весу партий, что определяет стратегические цели каждой из них. Так, для партии — лидера коалиции, основным движущим стимулом является сохранение своих доминирующих позиций в следующем составе и контроля над правительством. Для других членов коалиции приоритетной задачей является увеличение доли мест в следующем созыве парламента, что позволит, например, войти в новую коалицию с более сильными политическими позициями. В итоге давление изнутри правящей коалиции может оказаться основанием для проведения реформы, даже если она не благоприятствует коалиции как единому монолитному политическому актору. И, наоборот, будучи задумана как благоприятствующая коалиции, реформа может не реализоваться из-за внутреннего сопротивления ее членов.

Для внутрипартийной жизни характерны аналогичные оппонирующие интересы отдельных членов и партии как единого монолитного актора, что наиболее отчетливо проявляется в странах с плюральной ИС, когда затрагивается вопрос о пере-

Современная теория и практика
электоральных реформ

смотре границ округов (джерримендеринге). С одной стороны, есть позиция отдельно взятого депутата, избравшегося от округа, чьи границы планируется пересмотреть. С другой — позиция партийных боссов, ориентированных на увеличение доли мест в парламенте. У депутата за длительное время сформировались прочные связи с избирателями округа, что является его важнейшим ресурсом на будущих выборах. Проведение ЭР сильно ослабит его позиции, поставит под угрозу переизбрание в новых территориальных границах с новыми избирателями, что, безусловно, будет настраивать его на противостояние возможным изменениям. Соответственно, для отдельного кандидата важнее переизбраться в очередной раз в парламент, а не содействовать усилению позиций партии. Для политической партии — наоборот. Какая из позиций обладает — вопрос конкретной ситуации.

В-четвертых, оптимизм инкумбента в отношении своих властных перспектив при проведении реформы или недооценка ее последствий. Стабильные демократии, имеющие продолжительный электоральный опыт, в большей степени застрахованы от проведения реформы, основываясь на уверенности в гарантированном успехе. Многочисленные предвыборные кампании доказывают, что победить можно даже вопреки эффектам ИС. Кроме того, нельзя однозначно утверждать, что все участники электорального процесса действуют исключительно в логике парадигмы рационального выбора, четко осознавая свои интересы и последствия предпринимаемых действий. Иными словами, в конкурентном публичном пространстве никто не может гарантировать, что задуманная стратегия по изменению ИС пройдет в желаемом направлении и принесет ожидаемый эффект без побочных последствий. Например, инициаторы ЭР в Нидерландах 1952–1956 гг. ставили своей целью увеличить численность парламента и повысить его пропорциональ-

ность за счет снижения заградительного барьера. В итоге в стране увеличилось количество маленьких партий, а пропорциональность снизилась.

Высокий уровень неопределенности в отношении последствий реформы сдерживает от ее проведения политиков, не склонных к политическому риску, повышает роль совещательных процедур, публичных дискуссий по обсуждению возможных позитивных и негативных последствий, как это было несколько лет назад в Великобритании в контексте инициатив по введению ИС альтернативного голосования (см. <http://www.electoral-reform.org.uk/alternative-vote>).

Для политиков в новых демократиях в силу идеализации ими демократических институтов и процессов, а также политической неопытности данный факт не сдерживает от экспериментов с электоральным законодательством. Гипотетически успех может ждать технологов в электоральных автократиях в силу «заблоченности» публичной сферы и высокой политической апатии граждан. В то же время непредсказуемость результата выборов не является для них проблемой и без экспериментов с ИС.

В-пятых, ориентация инкумбента на долгосрочные изменения партийной системы, а не краткосрочный электоральный успех. В силу происходящих в политической системе изменений демографического, экономического, социального характера, а также изменения политических предпочтений избирателей, форм участия и пр. инкумбент может быть заинтересован в долгосрочных трансформациях ИС, которые приведут не только и не столько к укреплению его властных позиций, но и к изменению партийной системы, характера межпартийной конкуренции, численности партий. Данное основание актуально опять же для новых демократий, вынужденных экспериментировать с ИС для достижения оптимальной для конкретной политической системы конфигурации.

В-шестых, готовность партии обме-

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

нять электоральное преимущество на возможность реализации других важных для нее целей. Оппоненты ЭР, располагающие «шантажным потенциалом», могут выступить в ее поддержку в случае, если заинтересованная в ее проведении партия или коалиция окажут поддержку, например, важным для партии-оппонента законопроектам, гарантируют министерские портфели, не будут жестко конкурировать в стратегически важных регионах и пр. Такого рода договоренности, партийные сговоры сложно эмпирически идентифицировать, но при анализе отдельного кейса по проведению ЭР с высокой долей вероятности они будут зафиксированы, особенно, если в политической системе предусмотрены высокие барьеры изменений. Например, в некоторых странах ИС закреплены конституционно, что требует получения либо абсолютного большинства в парламенте, либо согласия граждан, воля которых направляется оппозиционными силами, на референдуме.

Рассмотренные основания убедительно демонстрируют, что проведение ЭР требует серьезной политической осмотрительности, не гарантирует механического эффекта и может превратить искомые преимущества в невозполнимые потери. Сложность в достоверном предвосхищении результатов, острота политической конкуренции и высокая цена каждого мандата для партии удерживает от частой трансформации ИС. Однако это не означает, что партии не пытаются манипулировать ИС на неформальном уровне, использовать в своих целях специфические особенности электоральной формулы. Так, типичной считается манипуляция в рамках смешанной компенсирующей ИС, когда две оппонирующие партии договариваются убедить своих избирателей проголосовать за одну из них только по одномандатным округам, за другую — только по спискам, что позволяет обеим партиям максимизировать долю мест в парламенте. Конечно, эта манипуляция

очевидна даже не искушенному избирателю, поэтому отнюдь не в каждой европейской стране пройдет без скандала. На выборах же в Албании в 2001 г. партии усовершенствовали махинацию, регистрируя своих кандидатов в одномандатных округах как независимых кандидатов, чтобы их победы/проигрыши не учитывались при распределении мест.

Итак, реформа избирательной системы или модификация отдельных ее элементов при внешней простоте сопряжена с серьезными ограничениями, представляющими собой единство возможностей, оснований и мотивов инкумбента в сложно уловимый момент времени, со сложно прогнозируемыми последствиями, и, как правило, является ответом на внутрисистемные сбои. Неизбежное обострение межпартийных противоречий, излишнее внимание избирателей к публичной дискуссии об изменении ИС мотивирует инкумбента максимизировать свои усилия в рамках действующих правил, прибегая в отдельных случаях к манипуляции ими на неформальном уровне, что в отдельных случаях становится более надежной стратегией с более контролируруемыми результатами.

Данное ограничение задается высоким уровнем политической конкуренции и не действует, например, в странах электорального авторитаризма, где ее проведение является, скорее, техническим, а отнюдь не политическим вопросом. Именно в таких политических системах ЭР не более чем манипуляция, поиск наиболее благоприятного механического результата для провластной группы, протекающий на периферии политического пространства и не встречающий серьезных препятствий ни со стороны оппозиции, ни избирателей. В условиях высокой межпартийной конкуренции и высокого уровня включенности граждан в полити-

Современная теория и практика
электоральных реформ

ческий процесс ЭР — это установление сопровождающееся изменением электо-
или изменение политического status quo, ральных правил.

Литература

1. *Benoit K.* Models of Electoral System Change // *Electoral Studies*. — 2004. — 23 (3). — P. 363–89.
2. *Birch S.* Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe. — Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003.
3. *Boix C.* Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies // *American Political Science Review*. — 1999. — 93 (3). — P. 609–624.
4. *Duverger M.* Duverger's Law: Forty Years Later // *Electoral Laws and Their Political Consequences* / B. Grofman and A. Lijphart (eds.). — New York: Agathon Press, 1986. — P. 69–84.
5. *Gallagher M.* The Japanese House of Councilors Election 1998 in Comparative Perspective // *Electoral Studies*. — 2001. — 20 (4). — P. 603–625.
6. *Katz R.* Why are They So Many (or so few) Electoral Reforms? In M. Gallagher and P. Mitchell (eds) *The politics of Electoral Systems*. — Oxford: Oxford University Press. 2005.
7. *Kellner P.* Electoral Reform: Principle of Self-Interest // *Representation*. — 1995. — 33 (2). — P. 23–24.
8. *Lijphart A.* Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990. — Oxford: Oxford University Press. 1994.
9. *Nagel J. N.* New Zealand: Reform by (Nearly) Immaculate Design. In J. Colomer (ed.) *Handbook of Electoral System Choice*. — Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2004.
10. *Quntal D. P.* The Theory of Electoral Systems // *Western Political Quarterly*. — 1970. — 23. — P. 752–61.
11. *Qvortrup M.* (2012). Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom // *The Political Quarterly*. — 2012. — 83 (1). — P. 108–116.
12. *Renwick A.* The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy. — Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
13. *Sartory J.* Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. — N.-Y.: New York University Press. 1997.
14. *Shugart M. S., Wattenberg M. P.* Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds? Oxford: Oxford University Press. 2001.
15. *The Limits of Electoral Reform*. Ed. by S. Bowler and T. Donovan. — Oxford: Oxford University Press. 2013.
16. *The Politics of Electoral Systems*. Ed. by M. Gallagher and P. Mitchell. — Oxford: Oxford University Press, 2005.
17. *Голосов Г.* Сравнительная политология и российская политика, 2010–2015: сборник статей. — СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. 2016.