

Grzegorz Cwalina

Zasady podziału mandatów w wyborach do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 11, 89-100

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GRZEGORZ CWALINA

*Zasady podziału mandatów w wyborach do Dumy Państwowej
Federacji Rosyjskiej*

The Rules of Distribution of Mandates in the Elections to the State Duma
of the Russian Federation

Federacja Rosyjska to największe pod względem zajmowanej powierzchni, państwo na świecie. W skład tej federacji wchodzi: 21 republik, 6 krajów, 10 okręgów autonomicznych, 1 obwód autonomiczny, 49 obwodów oraz 2 miasta wydzielone (Moskwa i Petersburg).

Historyczne doświadczenia Rosji spowodowały, że demokratyczne formy sprawowania władzy pojawiły się tam dopiero po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR oficjalnie rozwiązano 25 grudnia 1991 r.).

Demokratyczne wybory do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej, izby niższej parlamentu rosyjskiego (Zgromadzenia Federalnego), po raz pierwszy odbyły się 12 grudnia 1993 r. Wybory te przeprowadzono według zasad określonych w przyjętej w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r. Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz wprowadzonej arbitralnie, na mocy dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej (dekret nr 1557 z 1 października 1993 r.), ordynacji wyborczej do Dumy Państwowej. Pierwsza pluralistyczna i demokratyczna ordynacja wyborcza wywoływała wówczas wiele kontrowersji.¹

Podstawową kwestię sporną w ordynacji wyborczej do Dumy stanowiło pytanie, na jakiej formule wyborczej oprzeć te wybory (większościowej, proporcjonalnej czy mieszanej). Kontrowersje te rozstrzygnięte zostały przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej – Borysa Jelcyna. Ustanowił on na mocy wyżej

¹ Zob. szerzej na ten temat A. Czajkowski, *Demokratyzacja Rosji w latach 1987–1999*, Wrocław 2001, s. 243–246.

wymienionego dekretu, że wynik głosowania ustalany będzie według modelu mieszanego. Od tego momentu wszystkie ordynacje wyborcze do Dumy (1995, 1999, 2002) opierały i opierają metody ustalania wyniku wyborów na podstawie pewnego wariantu systemu mieszanego.²

Mieszany system wyborczy charakteryzuje się tym, że wynik wyborów ustalany jest na podstawie dwóch zasad: większości i proporcjonalności (część mandatów rozdzielana jest w wyniku wyborów proporcjonalnych, a część w większościowych). Takie rozwiązanie uznane zostało przez Borysa Jelcyna za adekwatne w odniesieniu do wyborów do Dumy, m.in. dlatego, że zapewnia zarówno partyjne, jak i terytorialne przedstawicielstwo oraz sprawdziło się w federacyjnych Niemczech.

SZCZEGÓŁOWA CHARAKTERYSTYKA PODZIAŁU MANDATÓW

Spośród 450 deputatów Dumy, 225 wybieranych jest wg zasady większości i 225 wg systemu proporcjonalnego. Ten podział wprowadzony przez Borysa Jelcyna w 1993 r., pomimo wielu prób nie został jak dotąd zmieniony.³

WYBORY WIĘKSZOŚCIOWE

Wybory odbywające się w okręgach jednomandatowych, wyodrębnionych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa, odbywają się według systemu większościowego.

System większościowy obowiązujący w wyborach do Dumy opiera się na zasadzie większości względnej; aby zostać wybranym należy uzyskać najwięcej głosów spośród wszystkich kandydatów w danym okręgu wyborczym. Jest to najprostszy model głosowania, gdyż w takim przypadku głosowanie prawie zawsze musi przynieść rozstrzygnięcie.

W myśl obowiązującej ordynacji wyborczej do Dumy (z 2002 r.), przesłanki uznania za nieważne wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych⁴ podzielone są na dwie kategorie.

Kategoria pierwsza (art. 83. pkt 2. ordynacji z 2002 r.) dotyczy uznania wyborów za nieważne z powodów niespełnienia następujących wymogów ustawowych:

² Obowiązująca ordynacja wyborcza do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej pochodzi z 20 grudnia 2002 r.: Federalnyj zakon ot 20 dekabria 2002 goda N175-F3 „O wyborach deputatów Gosudarstwiennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federacii”.

³ Zob. A. Czajkowski, *op. cit.*, s. 250–251; I. McAllister, S. White, *The Mixed Member Electoral System in Russia*, s. 1–5, <http://www.russiavotes.org/lanSPPJul99w7.doc>.

⁴ Zob. szerzej A. Postnikow, L. Aliechniczewa, *Niediejstwielnost wyborow*, 2001, s. 5 i n.

– jeżeli w wyborach w danym okręgu wyborczym wzięło udział mniej niż 25% osób umieszczonych w spisach wyborczych,

– jeżeli liczba głosów oddanych na kandydata, który zdobył największą liczbę głosów w danym okręgu jednomandatowym, jest mniejsza niż liczba głosów oddanych przeciwko wszystkim kandydatom.

Kategoria druga (art. 83. pkt 3.) dotyczy uznania wyborów za nieważne w następujących przypadkach wynikających ze złamania prawa wyborczego:

– jeżeli podczas głosowania lub w trakcie podliczania głosów dopuszczono się naruszenia ustawy, które nie pozwala na ustalenie wiarygodnej woli wyborców,

– jeżeli w spisach wyborców w danym okręgu wyborczym, w momencie ukończenia głosowania, zamieszczono $\frac{1}{4}$ lub mniej rzeczywistej liczby wyborców uprawnionych do głosowania,

– w wyniku decyzji sądu.

Jeżeli wybory w jednomandatowym okręgu wyborczym zostaną uznane z jakiegóż z wyżej wymienionych przyczyn za nieważne, zarządza się powtórne głosowanie.

Zwycięzcą wyborów w jednomandatowym okręgu wyborczym zostaje zarejestrowany kandydat, który zdobył największą liczbę głosów wyborców. W przypadku, kiedy kilku kandydatów uzyskało tę samą liczbę głosów, o tym, który kandydat zostaje wybrany, decyduje data zarejestrowania (art. 83. pkt 5.).

WYBORY PROPORCJONALNE

Wybory proporcjonalne przeprowadzane są w wielomandatowym, federalnym okręgu wyborczym. Jak już wcześniej wspomniałem, w wyniku zastosowania zasady proporcjonalnej dokonuje się wyboru 225 deputatów do Dumy Państwowej.

Do partycypowania w podziale mandatów w myśl ustawy dopuszczone są zarejestrowane, federalne listy kandydatów, które uzyskały 5% (próg wyborczy) lub więcej ogólnej liczby głosów wyborców, pod warunkiem, że takich list było nie mniej niż trzy i oddano na nie w sumie ponad 50% głosów (art. 84. pkt 3.). Jeżeli te wymogi są spełnione, to inne listy (niespełniające wymogów) nie są dopuszczone do podziału mandatów. Jeżeli wyżej wymienione wymogi nie są spełnione, to ustawa dopuszcza możliwość złagodzenia ich wg następujących zasad:

1) Jeżeli na federalne listy kandydatów, które uzyskały lub przekroczyły 5% próg wyborczy (uzyskały 5% lub więcej głosów wyborców), oddano w sumie 50% lub mniej głosów wyborców, to do rozdziału mandatów dopuszcza się te listy oraz kolejno (wg porządku zmniejszania się liczby brakujących głosów niezbędnych do ważności wyborów) listy, które otrzymały mniej niż 5% głosów, aż ogólna liczba oddanych głosów za wszystkimi „wybranymi” partiami lub blokami wyborczymi osiągnie 50% i będzie tych list nie mniej niż trzy (art. 84. pkt 4.).

2) Jeżeli na mniej niż trzy listy federalne, które osiągnęły lub przekroczyły 5% próg wyborczy, oddano więcej niż 50% głosów, a pozostałe listy nie osiągnęły progu wyborczego, do rozdziału mandatów dopuszcza się te listy, które osiągnęły barierę wyborczą, a także kolejno (wg porządku zmniejszania się liczby brakujących głosów niezbędnych do ważności wyborów) te listy, które zdobyły mniej niż 5% głosów wyborców, do momentu, aż ogólna liczba list dopuszczonych do rozdziału mandatów nie osiągnie trzech (art. 84. pkt 5.).

W myśl ustawy, przesłanki uznania wyborów w wielomandatowym okręgu wyborczym za nieważne (patrz literatura z przypisu 4) podzielone są identycznie jak w przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych na takie same dwie kategorie.

Po pierwsze, wybory uznaje się za nieważne z powodów niespełnienia następujących wymogów ustawowych:

– jeżeli w wyborach w federalnym okręgu wyborczym wzięło udział mniej niż 25% osób umieszczonych w spisach wyborczych,

– jeśli ani jedna lista federalna nie otrzymała 5% lub więcej głosów w wyniku głosowania w federalnym okręgu wyborczym,

– jeżeli rozdział deputackich mandatów odbył się na podstawie art. 84. pkt 4. – patrz wyżej – i w rezultacie do rozdziału mandatów mogą pretendować listy, które otrzymały w sumie 50% lub mniej ogólnej liczby oddanych głosów wyborców.

Po drugie, wybory uznaje się za nieważne w związku ze złamaniem prawa wyborczego w identycznych przypadkach jak w wyborach większościowych.

METODA PROPORCJONALNEGO PODZIAŁU MANDATÓW (ART. 86)

Metoda proporcjonalnego podziału mandatów w wyborach do Dumy Państwowej jest skomplikowana. Dla ułatwienia zrozumienia podzieliłem ją na kilka etapów, które poniżej przedstawiam.

a) Na początku Centralna Komisja Wyborcza sumuje głosy oddane w federalnym okręgu wyborczym na federalne listy kandydatów dopuszczone do podziału mandatów. Sumę tę następnie dzieli przez 225 (liczbę mandatów do podziału), w wyniku tego działania otrzymuje się *pierwszy iloraz wyborczy*, który jest wykorzystywany w podziale mandatów pomiędzy federalne listy kandydatów. Następnie liczbę głosów wyborców oddanych na daną federalną listę dopuszczoną do podziału mandatów dzieli się przez *pierwszy iloraz wyborczy*. Całkowita liczba otrzymana w wyniku takiego działania jest liczbą mandatów, które otrzymuje dana lista w rezultacie *pierwotnego podziału mandatów*.

b) Jeżeli pomimo przeprowadzenia takiego dzielenia ciągle pozostają mandaty nieobsadzone, odbywa się ich *wtórny podział*. Polega on na tym, że nierozdzielone deputackie mandaty daje się po jednym tym federalnym listom, na których wychodzi największa drobna część wyniku uzyskanego w wyniku

wcześniejszych działań. W przypadku równej liczby drobnych części wyników (do 6 miejsca po przecinku włącznie) pierwszeństwo uzyskuje ta lista, na którą oddano większą liczbę głosów.

c) Podział mandatów wewnątrz uprawnionych federalnych list kandydatów (z rozdziału mandatów z federalnych list kandydatów odpadają kandydaci wybrani w okręgach jednomandatowych).⁵

– W pierwszej kolejności mandaty otrzymują kandydaci umieszczeni na ogólnofederacyjnej części listy (maksymalnie 18 kandydatów) – jeżeli takowa w ogóle istnieje, zgodnie z kolejnością umieszczenia kandydatów na tej liście.⁶

– W przypadku pozostania nieobsadzonych mandatów przyznanych danej partii politycznej lub blokowi wyborczemu, rozdziela się je pomiędzy regionalne grupy kandydatów (regionalna część federalnej listy kandydatów). Sposób tego rozdziału jest następujący. Sumę głosów oddanych na daną federalną listę kandydatów w tych podmiotach federacji (regionie) – lub grupach podmiotów (grupach regionów) – którym odpowiadają regionalne grupy kandydatów, na jakie była podzielona federalna lista, dzieli się przez liczbę mandatów pozostających do obsadzenia. Otrzymany rezultat to tzw. *drugi iloraz wyborczy* danej federalnej listy kandydatów. Następnie przez ten iloraz dzieli się liczbę głosów oddanych na konkretną regionalną listę. Całkowita liczba otrzymana w wyniku takiego działania, zwanego *pierwotnym podziałem* mandatów wewnątrz danej federalnej listy kandydatów, jest liczbą mandatów przypadających konkretnej, regionalnej grupie.

– Jeżeli po przeprowadzeniu pierwotnego podziału mandatów wewnątrz danej federalnej listy nadal pozostają nieobsadzone miejsca, to przeprowadza się ich wtórny podział pomiędzy regionalnymi grupami kandydatów. Nierozdzielone mandaty przekazuje się po jednym tym regionalnym grupom, u których otrzymano największą drobną część wyniku, uzyskanego w wyniku przeprowadzenia wcześniejszych działań. W przypadku równej liczby drobnych części wyników (do 6 miejsca po przecinku włącznie) pierwszeństwo uzyskuje ta grupa, na którą oddano większą liczbę głosów.

– Jeżeli w procesie podziału mandatów wewnątrz federalnej listy kandydatów, w jednej lub kilku regionalnych grupach nie ma wystarczającej liczby kandydatów, to pozostające wakaty podlegają *uzupełnianiu podziałowi mandatów* pomiędzy inne, zawierające jeszcze osoby niewybrane, regionalne grupy tej listy (zgodnie z metodyką przed chwilą opisywanego *wtórnego podziału*).

⁵ W myśl prawa wyborczego do Dumy, kandydaci zamieszczeni na federalnych listach kandydatów mogą jednocześnie ubiegać się o elekcję w jednomandatowych okręgach wyborczych.

⁶ Federalne listy kandydatów składają się z dwóch części: ogólnofederacyjnej i regionalnej (regionalne grupy kandydatów). Część ogólnofederacyjna, jest to jedna lista kandydatów pochodzących z różnych regionów. Część regionalna składa się z wielu list kandydatów zarejestrowanych w poszczególnych regionach.

– Jeżeli w procesie *uzupełniającego podziału*, po wyczerpaniu regionalnych grup kandydatów, które nie otrzymały mandatów, nadal pozostają nieobsadzone miejsca, to przydziela się je po jednym tym grupom, w których wykryto najmniejszy *współczynnik uzupełniającego podziału*. Współczynnik ten wylicza się dla każdej z regionalnych grup, poprzez podzielenie liczby już zdobytych przez daną grupę mandatów, przez liczbę oddanych na nią głosów wyborców. W przypadku równej wartości wyżej opisanego współczynnika mandaty otrzymuje grupa, która zdobyła więcej głosów wyborców.

– Jeżeli po takim *uzupełniającym podziale* pozostają jeszcze jakieś nieprzydzielone mandaty, to procedurę tę powtarza się (uwaga *współczynnik uzupełniającego podziału* liczy się za każdym razem na nowo), aż do wyczerpania bądź do liczby mandatów, bądź liczby kandydatów.

d) Istnieje taka możliwość, że po dokonaniu podziału mandatów pomiędzy federalne listy kandydatów przeprowadzonego wg opisu zamieszczonego w podpunktach a) i b) metodyki proporcjonalnego podziału mandatów tej pracy, pojawia się konieczność *uzupełniającego podziału* jednego lub więcej mandatów spośród wszystkich lub tylko niektórych list. Rozdział ten następuje zgodnie z metodyką *uzupełniającego podziału mandatów* opisaną wyżej. Przy czym pierwszeństwo przysługuje tym listom, które nie otrzymały mandatów przy dzieleniu ich z użyciem sposobu drobnych części. Przydzielone w ten sposób mandaty w pierwszej kolejności przypadają kandydatom z ogólnofederacyjnych części list kandydatów, którzy nie zdobyli jeszcze miejsca w Dumie, a w przypadku braku takich, regionalnym grupom, zgodnie z metodyką zawartą w podpunkcie c. W *uzupełniającym podziale mandatów* mogą brać udział tylko te federalne listy, które mają zarejestrowanych kandydatów, którzy nie zostali jeszcze wybrani.

e) W przypadku, kiedy wybrany kandydat z różnych przyczyn nie może przyjąć mandatu deputowanego, to mandat ten przeważnie przekazuje się zarejestrowanemu kandydatowi z tej samej federalnej listy – tej samej ogólnofederacyjnej jej części lub tej samej grupy regionalnej. W przypadku niemożności przeprowadzenia takiego działania, mandat otrzymuje kandydat znajdujący się w innej grupie regionalnej zgodnie z metodyką *uzupełniającego podziału mandatów*.

W przypadku, kiedy kandydat, który zajmował jedno z trzech pierwszych miejsc w ogólnofederacyjnej części listy, zrezygnuje – bez wymuszonych okoliczności,⁷ w okresie mniej niż roku od daty wyboru, wówczas jego mandat Centralna Komisja Wyborcza przekazuje innej federacyjnej liście kandydatów, zgodnie z metodyką *uzupełniającego podziału mandatów*. Pozbawiona mandatu partia polityczna (blok wyborczy) dodatkowo traci szansę na otrzymanie mandatów zwolnionych w ten sam sposób. Jeżeli na pozostałych listach kandydatów nie pozostał żaden zarejestrowany kandydat, to mandat pozostaje nieobsadzony, aż do następnych wyborów (zob. art. 92.).

⁷ Okoliczności te wymienione są w art. 52. pkt 13. Ustawy „O wyborach deputatów Dumy...”.

WADY I ZALETY WYNIKAJĄCE ZE STOSOWANIA
SYSTEMU WIĘKSZOŚCIOWEGO

Podstawowe wady i zalety systemu większościowego są określone i znane już od dawna.⁸ Spróbuję jednak odnaleźć i opisać konkretne wady, jakie niesie za sobą stosowanie systemu większościowego w ramach systemu wyborczego do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej. Uczynię to na podstawie analizy praktyki wyborczej wyborów do Dumy odbywających się na podstawie starszych (1993, 1995, 1999), aczkolwiek bardzo podobnych w tym elemencie ordynacji, gdyż wg obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej z 2002 r., jeszcze żadne wybory się nie odbyły.

Zalety stosowania tej metody zostaną jedynie wymienione, gdyż nie odbiegają one w jakiś znaczny sposób od wytyczonych kanonów.

WADY

Najważniejsze wady systemu rosyjskiego, wynikające bezpośrednio bądź pośrednio ze stosowania systemu większościowego, to:

– Niski poziom reprezentatywności tego systemu, czyli duża liczba tzw. zmarnowanych głosów (z ang. *wasted votes*). W związku z tym, że średnia liczba kandydatów na deputowanego w okręgu jednomandatowym jest bardzo duża (w wyborach z 1995 r. wyniosła prawie 12 kandydatów na miejsce w każdym okręgu jednomandatowym, a np. w Wielkiej Brytanii średnio 4,8 kandydata na miejsce),⁹ to procent głosów niezbędnych do zwycięstwa jest bardzo niski. W wyborach 1995 r. wszyscy kandydaci wybrani w okręgach jednomandatowych zdobyli poparcie jedynie 29,3% wyborców, a w 1999 r. trochę więcej bo 34,3%.¹⁰ Jedynie 13 z 225 deputowanych (mniej niż 6%) wybranych w wyborach w 1995 r. zdobyło bezwzględną większość głosów w swoim okręgu. Jak wynika z tych danych, zarówno w wyborach z 1995 r., jak i z 1999 r. procent tzw. zmarnowanych głosów wyniósł znacznie ponad 50. Oznacza to, że ponad połowa wyborców nie miała swojego reprezentanta – wyłonionego w okręgach jednomandatowych – w Dumie.

⁸ M.in. wady i zalety systemu większościowego możemy odnaleźć w: M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 137–144; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne – wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 187; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 134–136.

⁹ Za C. Nadeau, *Enhancing the Representativeness of the State Duma: Options for Limiting «Wasted Votes»*, s. 2, http://www.democracy.ru/english/library/comments/eng_1998-8.html.

¹⁰ Wszystkie dane statystyczne dotyczące wyborów opracowane zostały na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej <http://fci.ru> oraz innych cytowanych w tym artykule publikacji.

– Niski poziom proporcjonalności systemu (niski poziom indeksu proporcjonalności).¹¹ Poziom proporcjonalności określa *sensu stricto* nad- i pod-reprezentatywność wybranych organizacji, czyli stosunek procentu oddanych głosów na dane ugrupowanie (ugrupowania) i procentu mandatów otrzymanych w wyniku tego głosowania przez to samo ugrupowanie (ugrupowania). Występowanie nad- i podreprezentatywności jest charakterystyczne dla systemu większościowego i stanowi jedną z podstawowych jego wad. W praktyce np. Komunistyczna Partia Rosyjskiej Federacji, na którą w wyniku głosowania w okręgach jednomandatowych w wyborach 1999 r. oddano w sumie 13,73% głosów zdobyła w wyniku tego głosowania 21,3% mandatów (nadreprezentacja wyniosła aż 7,57%), a Zrzeszenie „Jabłoko” odpowiednio 5,93% i 1,85% (podreprezentacja wyniosła 4,08%).

– Trudności wynikające z konieczności stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa i jej wypaczenia. Jak już wcześniej wspominałem do wytyczenia okręgów jednomandatowych wykorzystuje się jednolitą normę przedstawicielstwa. Określa ona średnią, równą dla wszystkich okręgów wartość wskazującą, ilu wyborców powinno przypadać na jednego wybranego. Jednolitą normę przedstawicielstwa wylicza się przed każdymi wyborami do Dumy, dzieląc liczbę uprawnionych do głosowania wyborców przez liczbę mandatów (225). W 1993 r. normę tę określono na 470 tys. uprawnionych na jednego kandydata. W związku z tym, że terytorium Federacji Rosyjskiej jest bardzo rozległe, o różnej gęstości zaludnienia, doszło do takiej sytuacji, że w Obwodzie Astrachańskim (Region Powołża) na deputowanego wypadło aż 737,8 tys. uprawnionych do głosowania, a w Ewenskim Obwodzie Autonomicznym (Region Wschodniosyberyjski) tylko 13,8 tys.¹²

– Zbyt duże rozbieżności partyjne wybieranych deputowanych, utrudniające skuteczne sprawowanie władzy na forum Dumy. Zbyt wielka liczba ugrupowań odnoszących pojedyncze sukcesy w okręgach jednomandatowych (np. wybory 1999 r.: tylko dwa ugrupowania zdobyły ponad 10 mandatów, a jednaście mniej niż 10 oraz aż 105 wybranych w okręgach jednomandatowych deputowanych, to kandydaci niezależni), dodatkowo utrudnia podejmowanie decyzji w Dumie.¹³

¹¹ Metodologię obliczania indeksu proporcjonalności wraz z analizą można odnaleźć w: M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *op. cit.*, s. 142–146.

¹² I. McAllister, S. White, *op. cit.*, s. 11.

¹³ S. Zasławski uważa nawet, że: „Praktyka formowania rosyjskich organów władzy na podstawie zasady większościowej w latach 1990–1993 (od aut. – i w późniejszym okresie również) pokazała, że zasady indywidualnego, osobistego przedstawicielstwa nie tylko nie stymulują tworzenia wielopartyjności, ale wręcz przeciwnie, sztucznie tworzą «bezpartyjny» parlament, niezainteresowany wzmocnieniem wpływu partii politycznych i ruchów”. S. Zasławskij, *Formiowanie mnogopartyjności i reforma izbiratelnoj sistemy*, [w:] *Formiowanie partijno-politiceskoj sistemy w Rossii*, pod red. M. McFaula, S. Markowa i A. Riabowa, 1998, s. 41.

– Możliwość łatwego zwycięstwa w takich wyborach kandydatów populistycznych bądź majątnych, którzy potrafią ładnie przemawiać lub też mają odpowiednie środki na przeprowadzenie skutecznej akcji marketingowej promującej swoją osobę.¹⁴ Tacy kandydaci często są zainteresowani osiągnięciem korzyści osobistych nie zawsze idących w parze z dobrem narodowym. Dodatkowo uniemożliwiają oni zwycięstwo kandydatom, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje i wiedzę, ale nie mają siły przebicia – bądź to z przyczyn wewnętrznych (osobowościowych), bądź też z przyczyn finansowych.¹⁵

ZALETY

Podstawowe zalety przeprowadzania wyborów wg zasad systemu większościowego to:

- bezpośrednia legitymizacja nadana poprzez akt bezpośredniego głosowania przez wyborców konkretnemu kandydatowi,
- demokratyczna metoda uzupełniania składu parlamentu poprzez instytucję wyborów uzupełniających,
- prostota i przejrzystość: zwycięzca bierze wszystko,
- wybrani zostają często kandydaci działający w społecznościach lokalnych, znani bezpośrednio wyborcom, a nie centrala partyjna z Moskwy.

WADY I ZALETY WYNIKAJĄCE ZE STOSOWANIA SYSTEMU PROPORCJONALNEGO

Podobnie jak w przypadku systemu większościowego, wady i zalety systemu proporcjonalnego również są już od dawna ustalone (patrz literatura z przypisu 7), a ja zajmę się jedynie w tym momencie analizą praktyki wyborczej.

Zalety stosowania tej zasady zostaną jedynie wymienione, gdyż nie odbiegają one w jakiś znaczny sposób od wytyczonych kanonów.

WADY

Podstawowe wady systemu rosyjskiego wynikające bezpośrednio bądź pośrednio ze stosowania systemu proporcjonalnego to:

- Niski poziom reprezentatywności, duża liczba tzw. zmarnowanych głosów. Najbardziej znaczący element powodujący, że ilość tzw. zmarnowanych głosów – jak na system proporcjonalny – jest dość znaczna, to pięcioprocentowy próg

¹⁴ Zob.: *Izбирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов*, pod red. A. W. Iwanczenki, 1999, s. 154.

¹⁵ Zob. na ten temat S. Kołmakow, *The Role of Financial Industrial Conglomerates in Russian Political Parties*, „Russia Watch. Analysis and Commentary” 2003, nr 9, s. 15–16.

wyborczy¹⁶ (inaczej pięcioprocentowa klauzula zaporowa). Fakt zastosowania tego progu w wyborach do Dumy wzbudzał liczne kontrowersje, które wymogły wystąpienie Sądu Najwyższego oraz niezależnie grupy deputowanych, z wnioskami do Sądu Konstytucyjnego, o rozpatrzenie, czy bariera 5% nie narusza zasady równości prawa wyborczego. Sąd Konstytucyjny oba wnioski odrzucił, opierając swą decyzję na zasadzie powściągliwości sędziowskiej (choć nie użył takiego wyrażenia) i uznał, że nie jest właściwym do rozstrzygnięcia w takiej sprawie.¹⁷ W wyborach z 1995 r. do podziału mandatów z okręgu wielomandatowego dopuszczone zostały jedynie 4 listy, które zgromadziły łącznie 50,5% głosów wyborców, czyli prawie połowa wyborców oddała swoje głosy na listy, które nie weszły do Dumy. W wyniku wyborów z 1999 r. z okręgu wielomandatowego do podziału mandatów deputackich zakwalifikowało się już 6 list, które zgromadziły łącznie, aż 81,37% głosów. Świadczy to o tym, że pomimo występowania niezmienionej 5% klauzuli zaporowej reprezentatywność rosyjskiego systemu proporcjonalnego rośnie.

– Niska proporcjonalność jak na system proporcjonalny. W wyborach 1999 r. wszystkie listy federalne, które zostały zakwalifikowane do rozdziału mandatów były nadreprezentowane. Największą nadreprezentację zanotowała Komunistyczna Partia Rosyjskiej Federacji (5,48%), która zdobyła notabene najwięcej głosów, a najmniejszą „Jabłoko” (1,18%) – zdobyła najmniej głosów z list partycypujących w podziale mandatów. Zjawisko nad- i podreprezentatywności w przypadku rosyjskiej odmiany systemu proporcjonalnego jest podwyższone głównie ze względu na występowanie wyżej wymienionego progu wyborczego.

– W wyniku pierwszego podziału mandatów z ogólnofederacyjnych części list kandydatów deputowanymi zostają przeważnie działacze z Moskwy. Przydzielanie mandatów w pierwszej kolejności ogólnofederacyjnym częściom list kandydatów może doprowadzić do sytuacji, że w Dumie zasiądą przede wszystkim działacze partyjni z Moskwy, co z kolei może wywołać negatywne reakcje działaczy regionalnych.¹⁸ Taki problem pojawia się w przypadku, gdy lista otrzyma niewiele mandatów, gdyż przy większej ilości mandatów dysproporcja ta zanika.

¹⁶ Jak pisze W. Sokół, „Intencją stosowania klauzuli zaporowej jest chęć zapobieżenia zbyt dużego rozproszenia sceny politycznej w warunkach głosowania proporcjonalnego. Oznacza to, że mandaty uzyskuje tylko ta partia, która zdobyła określony procent głosów w skali ogólnokrajowej lub w okręgu wyborczym. Klauzule zaporowe skierowane są przeciwko małym partiom politycznym. Ich istnienie może przyczynić się w dłuższym okresie do petryfikacji istniejącego systemu partyjnego, partie pozaparlamentarne bowiem z czasem wypadają z «rynku politycznego»”. W. Sokół, *System wyborczy*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, pod red. M. Chmaja i W. Sokoła, Lublin 1996, s. 334–335.

¹⁷ Zob. szerzej L. Garlicki, *Rosja: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4(27), s. 125–130.

¹⁸ Zob. S. Zasławskij, *op. cit.*, 1998, s. 38.

– Skomplikowane metody ustalania wyników takich wyborów. Jest to nieodzowny element systemu proporcjonalnego, który szczególnie wśród zwykłych wyborców, właśnie m.in. z powodu swojej zawiłości jest źle odbierany.

ZALETY

Podstawowe zalety przeprowadzania wyborów wg zasad systemu proporcjonalnego to:

- zapewnia on odzwierciedlenie w parlamencie aktualnego układu politycznego oraz z tym związaną reprezentację szerokiej gamy poglądów, interesów itp.,
- utrudnia niepożądane zjawisko (z punktu widzenia charakteru organu przedstawicielskiego i jego funkcji) akcentowania silnych związków przedstawicieli z okręgami wyborczymi, w których zdobyli mandaty. Tym samym ułatwia opór wobec ewentualnej presji związanej często z partykularnymi interesami poszczególnych okręgów,
- w większym stopniu, niż system większościowy, gwarantuje równą siłę każdego głosu.¹⁹

Po przeanalizowaniu wad i zalet płynących z zastosowania większościowego i proporcjonalnego systemu wyborczego w wyborach do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej możemy wyciągnąć wnioski, jak funkcjonuje rosyjski system mieszany.

Przede wszystkim rosyjski wyborczy system mieszany jest: nisko reprezentatywny (duży procent tzw. zmarnowanych głosów) oraz nisko proporcjonalny (powszechne zjawisko nad- i podreprezentacji).

Pewne usprawiedliwienie wadliwie funkcjonującego systemu wyborczego do Dumy może stanowić fakt, że demokratyczne wybory są w Rosji czymś nowym, pozostającym jeszcze na etapie kształtowania i rozwoju. Dodatkowo system partyjny Federacji Rosyjskiej jest również wysoce niestabilny, gdyż także znajduje się na etapie kształtowania – duża liczba organizacji dopuszczonych do udziału w wyborach powoduje tylko dodatkowe rozbieżności głosów i niekorzystnie wpływa na wyniki procesu wyborczego.

Rosyjski mieszany system wyborczy stwarza także problem tzw. „antyizbrannikow”, czyli kandydatów, którzy przegrali w wyborach większościowych, a pomimo tego otrzymali mandaty deputowanych z federacyjnych list kandydatów. Taka kontrowersyjna sytuacja jest możliwa, gdyż w rosyjskim prawie wyborczym – jak już wcześniej wspominałem – dopuszczalne jest równoczesne kandydowanie w okręgu jedno- i wielomandatowym.²⁰

Na złe funkcjonowanie systemu wyborczego ma wpływ nie tylko system obliczania głosów i system partyjny, ale w dużej mierze także: wymogi dotyczące

¹⁹ Za B. Banaszak, A. Preisner, *op. cit.*, s. 188.

²⁰ S. Zaslawskij, *op. cit.*, s. 38.

nominowania i rejestrowania kandydatów, kształt okręgów wyborczych, finansowanie wyborów oraz przepisy normujące przebieg kampanii wyborczej.

W literaturze możemy spotkać się z wieloma propozycjami reform systemu obliczania głosów w wyborach do Dumy.²¹ Najciekawsze z nich to:

– zamiana zasady większości względnej na większość bezwzględną, co wymuszałoby w wielu jednomandatowych okręgach konieczność przeprowadzenia drugiej tury głosowania, ale jednocześnie zwiększyłaby poziom reprezentatywności,

– redukcja liczby kandydatów wybieranych w wyborach bezpośrednich,

– zmiana metodyki proporcjonalnego podziału mandatów na bardziej proporcjonalną, tzn. taką, która zniweluje zjawisko nad- i podreprezentacji,

– redukcja liczby miejsc przysługujących (z 18 – nawet do 8) ogólnofederacyjnej części federalnych list kandydatów,

Moim zdaniem, jeżeli analiza wyników najbliższych wyborów do Dumy Państwowej (wybory zaplanowano na grudzień 2003 r.), ukáže nam zanikanie nieprawidłowości i wad zasygnalizowanych w tej pracy. Świadczyć to będzie o tym, że obecna postać rosyjskiego systemu wyborczego do Dumy, systematycznie reformowanego, została dostosowana do postkomunistycznych realiów i większe zmiany nie są konieczne. Jeżeli natomiast wyniki zbliżających się wyborów, nie zasygnalizują jakiegóś wyraźnej poprawy odnośnie do zniwelowania wad obecnego systemu, to konieczne będzie poważne rozważenie możliwości zmian niektórych zasad ordynacji. Chodzi tu o zmiany znaczące, odważne, a nie jedynie *kosmetyczne* przeróbki, jakie miały miejsce w dotychczasowej, wyborczej praktyce ustawodawczej.

SUMMARY

The paper discusses the issues connected with the election law to the state Duma of the Russian Federation. The main object of analysis are the rules of distribution of deputies' mandates. The study is based on the examination of the election law in force - the Federal Law of 20 December 2002 "On the Election of Deputies to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation". No elections based on this election law have been held yet. However, the changes this law has introduced that relate to the method of distribution of mandates are comparatively small. Consequently, the paper contains a critical assessment of the hitherto practice of elections to the Duma in 1993–1999.

The study ends with conclusions concerning possible changes within the rules of mandate distribution, which can result in the improvement of the functioning of the Russian political system.

²¹ Zob. C. Nadeau, *op. cit.*, s. 1 i n.; I. Mc Allister, S. White, *op. cit.*, s. 16–20; R. A. Dahl, *Alternative Voting Systems for Electing Deputies to the State Duma of The Russian Federation*, s. 1 i n., http://www.democracy.ru/english/library/comments/eng_1998-5.html.