

## Глава 2

### ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Развитие избирательных систем тесно связано с процессами демократизации, и в истории этого развития также можно увидеть несколько волн. Однако эти волны не полностью совпадают с волнами демократизации.

С. Хантингтон выделил три волны демократизации. Первая продолжалась с 1828 года по 1926 год, при этом уже в 1922 году начался первый откат (захват власти в Италии Б. Муссолини). Вторая началась в 1943 году с оккупации союзниками большей части Италии и завершилась к 1962 году, но уже с 1958 года (с военного переворота в Пакистане) отмечено начало второго отката. Третья волна стартовала в 1974 году с «революции гвоздик» в Португалии<sup>1</sup>.

Однако основным содержанием первой волны демократизации было смягчение и в конечном счете ликвидация различных цензов, в первую очередь имущественного, то есть существенное расширение корпуса избирателей. На этом фоне изменения избирательных систем были менее заметными. Для нас важной вехой являются 1890-е годы, когда пропорциональные системы были введены в Швейцарии и Бельгии.

<sup>1</sup> Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003. С. 23–37.

Новый этап развития избирательных систем (в первую очередь пропорциональных) начался после окончания Первой мировой войны. Начало следующего этапа — окончание Второй мировой войны — совпало с началом второй волны демократизации. Однако третья волна демократизации в первые полтора десятилетия (касающаяся в основном Южной Европы и Латинской Америки) оказалась практически не связанной с развитием избирательных систем: почти везде использовались уже известные и широко применяемые модели. Новый этап развития избирательных систем начался в 1989 году с падением коммунистических режимов (когда третья волна демократизации получила «второе дыхание»).

Из этих соображений данная глава разбита на отдельные разделы. Первые два раздела относятся к периоду до 1917 года — в одном рассматривается история развития мажоритарных систем, в другом — пропорциональных и полупропорциональных. Далее разделы соответствуют этапам: 1917–1945, 1945–1989 и с 1989 года.

## **2.1. Развитие мажоритарных избирательных систем до 1917 года**

В Древнем мире и в Средние века, а также в начале Нового времени выборы использовались не так повсеместно и регулярно, как в наше время. Тем не менее выборные процедуры применялись достаточно широко при формировании различных органов. В первую очередь это касается государств с республиканской формой правления (древнегреческие полисы, древний Рим, городские средневековые республики). Однако выборы практиковались и в монархиях. На ранних этапах у германцев и славян сами долж-

ности монархов были выборными (хотя бы формально). Впоследствии путем выборов обычно формировались сословно-представительные органы.

Однако вплоть до 19-го века избирательные процедуры были мало проработаны. Довольно часто на выборах не было конкуренции, особенно в тех случаях, когда выборная должность воспринималась как обременение, а не как привилегия. В других случаях выборы лишь легитимизировали решения, принятые узким кругом. Голосование часто проводилось на многочленных собраниях, участники которых голосовали путем поднятия рук (число которых реально никто не считал), а то и выражали свое мнение криками, лязганьем оружия и т.п.

В древних Афинах, в средневековых городах Северной Италии для избрания городских органов широко использовались процедуры жеребьевки.

Представительные органы, особенно в крупных государствах, чаще всего формировались путем многоступенчатых выборов. При этом обычно не существовало единого для всей страны порядка, а все процедурные вопросы решали организаторы выборов на местах<sup>1</sup>.

Что касается избирательных систем, то, судя по доступной информации<sup>2</sup>, преобладала система, которую в современных терминах можно назвать мажоритарной системой в многомандатных округах с неограниченным вотумом (блоковая система). Чаще всего избиралось более одного лица. Так, в древнем

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002.

<sup>2</sup> Как отмечает А.С. Автономов, «многие процедурные вопросы выборов вообще и голосования в частности в исторических источниках излагаются довольно скупо, а то и вовсе отсутствуют» (Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 11).

Риме одновременно избирали двух консулов, другие должности магистратуры также были коллегиальными. В английском парламенте вплоть до середины 19-го века каждое графство и каждый город представляли по два депутата. На выборах Палаты представителей Конгресса США первоначально каждый штат представлял собой один многомандатный округ<sup>1</sup>.

Число голосов у избирателя если и ограничивалось, то числом избираемых лиц. Так, по свидетельству Ю. Крижанича, в 17-м веке на предпоследнем этапе выборов венецианского дожа избирались три кандидата, при этом каждый выборщик подавал записку с тремя именами<sup>2</sup>.

Как известно, при учреждении постов президента и вице-президента США было принято решение избирать их путем косвенных выборов (в тот период в мире не существовало практики общенациональных выборов главы государства, и технически прямые выборы представлялись многим неосуществимыми). При этом первоначально выборщики подавали два равноправных голоса; кандидат, получивший наибольшее число голосов, становился президентом, а кандидат, занявший второе место, — вице-президентом. Лишь после того, как на выборах 1800 года два кандидата получили одинаковое число голосов и выбирать президента пришлось Палате представителей, была в 1804 году принята поправка к Конституции, согласно которой выборщики один голос подавали за кандидата в президенты, а другой — за кандидата в вице-президенты<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 271.

<sup>2</sup> Крижанич Ю. Политика. М., 2003. С. 575–576.

<sup>3</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 257–268.

Любопытная процедура использовалась в Российской империи на выборах депутатов Уложенной комиссии 1767 года. Каждый участник избирательного собрания одновременно являлся кандидатом. За каждого отдельно подавались голоса. Голосовали бумажными шарами: шар следовало опустить в одну из двух секций избирательного ящика («избираю» и «не избираю»), при этом не было видно, в какую секцию опускается шар, что обеспечивало тайное голосование<sup>1</sup>. Такой способ голосования предоставляет избирателям неограниченное число голосов: он может отдать свой голос «за» всем кандидатам.

В Англии закон 1429 года закрепил правило, по которому для избрания достаточно получения относительного большинства голосов. Этот принцип остался неизменным в английском избирательном праве<sup>2</sup>.

Уникальное требование получения двух третей голосов (квалифицированного большинства) было принято для избрания римского папы в 1179 году на 3-м Латеранском соборе. Поскольку выполнение такого условия могло потребовать проведения многотуровых голосований и занять длительное время, по решению 2-го Лионского собора 1274 года избирающих папу кардиналов стали запирают — до тех пор, пока они не выберут папу<sup>3</sup>.

В конце 18-го века стало распространяться требование получения кандидатом абсолютного большинства голосов, в том числе и в многомандатных округах. Это означало допущение выборов в два или более тура. При этом правила проведения второго тура могли быть совсем иными. Так, в пяти штатах

<sup>1</sup> Там же. С. 454.

<sup>2</sup> Водовозов В. В. Избирательное право в Европе и России. СПб., 1906. С. 7, 55.

<sup>3</sup> Гергей Е. История папства. М., 1996. С. 126, 143–144.

Новой Англии длительное время (до 1844–1845 годов) сохранялась система, при которой кандидат в депутаты Палаты представителей Конгресса США должен был быть избран абсолютным большинством голосов, а если никто не набрал требуемого числа, выборы переносились в легислатуру штата<sup>1</sup>.

Избирательный закон Франции 1795 года (закон 25 фрюктидора III года) предусматривал двухступенчатые выборы Законодательного корпуса. Избранным в первом туре считался кандидат, получивший абсолютное большинство голосов. Для второго тура был использован оригинальный способ «исключающего голосования»: «Для окончательного выбора каждый вотирующий кладет одновременно в две различные урны два билетика, один назначающий, а другой исключающий. На первом он пишет столько имен, сколько надлежит избрать должностных лиц, на втором же он пишет имена граждан, которых желал бы устранить из числа конкурентов. На последнем билетике может не быть ни одного имени или может быть несколько имен, но во всяком случае не больше половины того числа имен, которое внесено в список... Сначала должен быть произведен общий подсчет вотумов на исключающих билетиках, и те кандидаты, которые внесены в эти билетики абсолютным числом вотирующих, не могут быть избраны, какое бы число голосов ни было подано за них в избирательной урне».

Однако уже в 1796 году (законом 28 плювиоза IV года) «исключающее голосование» было отменено. При этом было предусмотрено, что, если второй тур не определял победителя, назначался третий этап голосования, когда в избирательные бюллетени

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 269, 348–349.

включались имена двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в случае косвенных выборов многотуровое голосование на последнем этапе технически было более реализуемым, чем при прямых выборах. Это отражалось и на законодательстве. Так, в Пруссии еще в конце 19-го века депутаты ландтага избирались путем двухступенчатых выборов, а члены муниципальных советов — посредством прямых выборов. При этом для выборов муниципальных советов было предусмотрено только два тура, при перебаллотировке победители должны были получить простое большинство, и в ней участвовало вдвое больше кандидатов, чем осталось вакантных мест. На выборах в ландтаг допускались три тура, и только в третьем голосовании участвовали два кандидата, получившие относительно наибольшее число голосов. Аналогичные нормы действовали в Саксонии<sup>2</sup>.

В случае прямых выборов в 19-м веке сформировались две системы перебаллотировки — германская и французская. При германской системе во втором туре участвовали только два кандидата, получившие наибольшее число голосов. Французская система предусматривала возможность участия в выборах тех же кандидатов. По сути, кандидатам и партиям предоставлялась возможность самим войти между собой в соглашение и снять лишние кандидатуры, оставив лишь двух кандидатов. Если же соглашение не получалось и во втором туре участвовали более двух кандидатов, вопрос об избрании в этом туре решался относительным большинством<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Там же. С. 308–312.

<sup>2</sup> Пифферун О. Европейские избирательные системы. СПб., 1905. С. 39–43, 115–121.

<sup>3</sup> Водовозов В. В. Избирательное право в Европе и России. СПб., 1906. С. 56–57.

Первой попыткой ввести одномандатные округа при прямых выборах следует считать положения якобинской конституции 1793 года о выборах Национального конвента Франции. «На каждые 40 000 человек приходится один представитель... Каждое первичное собрание, объединяющее население от 39 000 до 41 000 человек, выбирает непосредственно по одному представителю». Избирать предписывалось простым большинством, при этом было записано, что собрание «приступает к выборам при наличии любого числа граждан, имеющих право голоса... Выборы производятся подачей записок или открытым голосованием по желанию каждого голосующего». Конституция 1793 года не была введена в действие, и ее нормы, касающиеся выборов, не были реализованы<sup>1</sup>. Сегодня они выглядят не вполне реалистичными и в значительной степени допускающими возможность манипуляций и произвола.

Широкое использование одномандатных округов началось в середине 19-го века. В США переход на одномандатные округа на выборах в Палату представителей был завершен в 1842 году. Во Франции одномандатные округа были установлены декретом 1852 года, а затем законом 1875 года<sup>2</sup>. В Великобритании одномандатные округа для выборов Палаты общин вначале появились в некоторых городах в результате реформы 1832 года. Переход на одномандатные округа стал в 1830–1840-х годах одним из требований чартистов. Однако лишь реформа 1884–1885 годов привела к повсеместной замене двухмандатных округов на од-

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 307–308.

<sup>2</sup> В 1871 и 1885 годах восстанавливались многомандатные округа, но в обоих случаях через 4 года происходил возврат к одномандатным округам (Современные избирательные системы. Вып. 8. М., 2013. С. 121).

номандатные, при этом для университетских и некоторых городских округов было сделано исключение.

В Германии образование одномандатных округов было первоначально провозглашено законом 1849 года, но этот закон не обладал прямым действием и не был нигде реализован. Лишь с образованием в 1871 году Германской империи выборы в рейхстаг стали прямыми и с использованием одномандатных округов<sup>1</sup>. В то же время в ряде государств, входящих в Германскую империю (в том числе и в главном — королевстве Пруссия), по-прежнему сохранялись многомандатные округа и зачастую косвенные выборы. Так, на выборах в ландтаг Пруссии использовались 105 одномандатных округов, 125 двухмандатных и 26 трехмандатных. В королевстве Бавария действовали 8 одномандатных округов, 25 двухмандатных, 20 трехмандатных, 9 четырехмандатных и один пятимандатный. В королевствах Вюртемберг и Саксония округа были одномандатными (но при этом в Саксонии сохранились двухступенчатые выборы)<sup>2</sup>.

В 1896 году многомандатные округа были окончательно отменены на парламентских выборах в Голландии (до этого они сохранялись в крупных городах; так, Амстердам составлял девятимандатный округ, Роттердам — пятимандатный)<sup>3</sup>. В 1905 году одномандатные округа были введены в Норвегии, в 1907 году — в австрийской части Австро-Венгерской империи (за исключением сельских округов Галиции, где избиралось по два депутата)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 271, 329, 332–335, 337–340, 359–361.

<sup>2</sup> Пифферун О. Европейские избирательные системы. СПб., 1905. С. 46, 96, 105–106, 119–120.

<sup>3</sup> Там же. С. 297–314.

<sup>4</sup> Даревский В. Д. Избирательное право в Австрии // Виллей Э. Избирательное законодательство в Европе. СПб., 1907. С. 213–245.

Как отметил в 1906 году В. В. Водовозов, мажоритарная система в многомандатных округах (в терминологии тех лет — система избрания по спискам) «мало-помалу исчезает отовсюду». В указанное время из европейских стран, по его данным, она оставалась на общенациональных выборах только в Швейцарии<sup>1</sup>. На местных выборах эта система продолжала действовать в большем или меньшем масштабе еще в ряде стран. Сохранялась она в начале 20-го века и в ряде восточноевропейских государств. Так, в Болгарии из 186 депутатов лишь 8 избирались в одномандатных округах, а 82 избирались в двухмандатных и 96 — в трехмандатных<sup>2</sup>.

Прямые выборы главы государства в 19-м веке еще были редкостью. В это время еще преобладали государства с монархической формой правления, а в редких республиках чаще всего избрание главы осуществлялось путем непрямых выборов. Так, в Европе большую часть 19-го века существовали лишь две республики — Сан-Марино и Швейцария. Третьим европейским государством с республиканской формой правления стала Франция, где республика существовала в короткие периоды 1792–1804 и 1848–1852 годов и окончательно утвердилась после 1870 года. В 1910 году республикой стала также Португалия. Период существования республик в небольших итальянских государствах был в 19-м веке совсем коротким.

В Азии республик не было до революции в Китае 1911 года. В Африке в 1847 году появилась Либерия, во второй половине 19-го века существовали также Трансвааль и Оранжевая Республика.

<sup>1</sup> Водовозов В. В. Избирательное право в Европе и России. СПб., 1906. С. 52.

<sup>2</sup> Пифферун О. Европейские избирательные системы. СПб., 1905. С. 286–289.

Иной была ситуация в Латинской Америке, где к середине 19-го века в результате освободительной борьбы против Испании, Португалии и Франции образовалось 18 независимых государств, из которых только Бразилия имела монархическую форму правления (до 1889 года). Однако в первые десятилетия независимости президенты этих республик избирались либо парламентом, либо (по образцу США) коллегией выборщиков.

Первые в Европе (и, вероятно, в мире) прямые выборы президента состоялись во Франции в декабре 1848 года. На них президентом был избран Луи Бонапарт (будущий Наполеон III). Следующие прямые президентские выборы во Франции прошли только в 1965 году, а в Европе — в 1918 году (в Португалии).

Страны Латинской Америки во второй половине 19-го века постепенно начинали переходить на прямые выборы своих президентов. Есть неясная информация о прямых выборах в Эквадоре в 1830 году и в Гондурасе в 1848 году, но достоверным можно считать проведение прямых выборов в Гондурасе с 1860 года, а в Эквадоре с 1865 года. В Венесуэле прямые выборы президента практиковались с 1860 года, в Доминиканской Республике — с 1866 года, в Парагвае — с 1874 года, в Боливии — с 1884 года, в Колумбии — с 1886 года, в Бразилии — с 1894 года, в Гватемале — с 1904 года, в Панаме — с 1908 года, в Никарагуа — с 1912 года. В африканской Либерии прямые выборы президента были введены в 1907 году<sup>1</sup>. Использовалась в основном система относительного большинства. Впрочем, в большинстве случаев латиноамериканские выборы 19-го века были далеки от

<sup>1</sup> Танин-Львов А. А. Выборы во всем мире. М., 2001.

демократических стандартов, и на них побеждали заранее намеченные властью кандидаты<sup>1</sup>.

В США большинство штатов постепенно перешли на прямые выборы губернаторов. Первоначально населением избирались губернаторы лишь четырех штатов (Коннектикут, Массачусетс, Род-Айленд и Нью-Йорк). К середине 19-го века избрание губернатора легислатурой осталось лишь в Южной Каролине, которая ввела прямые выборы только в 1866 году<sup>2</sup>.