

2.3. Развитие избирательных систем в период между двумя мировыми войнами

Первая мировая война (1914–1918 годы) привела к падению сразу четырех империй — Российской, Германской, Австро-Венгерской и Османской. В результате возник ряд новых государств с республиканской формой правления: республикой стала Германия, появились Польша, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Чехословакия, Австрия, Турция, в большей или меньшей степени пытавшиеся строить демократическую государственность. В тот же период самостоятельными государствами стали в 1918 году Исландия (сохранявшая до 1944 года личную унию с Данией) и в 1921 году Ирландия (до 1949 года — британский доминион).

Демократические преобразования получили новый импульс и в других странах Европы, а также в США. Окончательно утвердились принципы всеобщего и равного избирательного права, тайного голосования. В большинстве западных стран право голоса получили женщины¹.

В области избирательных систем главной тенденцией стало распространение пропорциональной системы — в первую очередь системы конкурирующих списков. Как отмечал в те годы В. М. Гессен, опыт применения пропорциональной системы, накопленный к началу Первой мировой войны (в первую очередь бельгийский), опроверг немало предубеждений, направленных против пропорциональной системы, и одновременно рассеял немало иллюзий, связанных

¹ Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 354–357.

с ней¹. Очевидно, положительные эффекты применения новой избирательной системы оказались сильнее.

В 1917 году по данной системе была избрана большая часть членов Всероссийского Учредительного собрания². В 1918 году эта система была применена на парламентских и местных выборах в Армении, в 1919 году — в Грузии, в 1921 году — в Дальневосточной республике.

В 1917 году выборы по пропорциональной системе конкурирующих списков были введены в Нидерландах, в 1918 году — в Дании, в 1919 году — в Австрии, Германии, Италии, Литве, Люксембурге, Польше, Чехословакии и Эстонии, в 1920 году — в Югославии, в 1921 году — в Норвегии, в 1922 году — в Латвии, в 1925 году — в Чили, в 1926 году — в Греции (в Греции несколько раз система менялась с пропорциональной на мажоритарную и обратно; в Литве и Эстонии пропорциональная система впоследствии была заменена на мажоритарную). Также пропорциональная система использовалась для избрания части депутатов в парламенты Венгрии и Португалии³.

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. М., 2010. С. 306–313.

² В 12 избирательных округах, которым выделялись один-два мандата, выборы проходили по мажоритарной системе (Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 29–37; Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М., 2009. С. 270, 323–325).

³ Hoag C. G., Hallett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 280–287; Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 193–237; Танин-Львов А. А. Выборы во всем мире. М., 2001; Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга; М., 2002. С. 379.

В Швейцарии вопрос о введении пропорциональной системы на выборах в Национальный совет в 1918 году был третий раз вынесен на референдум. На этот раз сторонники этой системы добились успеха: за проголосовало 300 тыс. человек и 19½ кантона, против — 149 тыс. человек и 2½ кантона. Первые общенациональные выборы по пропорциональной системе прошли в 1919 году¹.

Во Франции в 1919 году была введена система «добавочных представителей», похожая на систему, ранее использованную на коммунальных выборах в Бельгии. Если какая-либо партия в избирательном округе получала абсолютное большинство, она забирала в округе все мандаты, если этого не происходило, мандаты распределялись пропорционально голосам избирателей. После выборов 1924 года от этой системы отказались².

Как и в предшествующий период, в различных странах по-разному решался вопрос, в какой последовательности кандидаты из партийного списка получают мандаты. В Германии, Чехословакии, Югославии, России и Армении использовались связанные (закрытые) списки, при которых последовательность получения мандатов полностью определялась выдвинувшей список партией.

В других странах использовались различные варианты открытых списков, то есть избиратели име-

¹ Hoag C. G., Halett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 64–67; Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 208.

² Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 237–240; Котегова М. А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Ижевск, 2007. С. 52.

ли возможность выражать свои предпочтения определенным кандидатам. Различались эти варианты в первую очередь по способу голосования. В Болгарии и на Кубе, а также на муниципальных выборах в некоторых других странах применялся «неограниченный» вотум, когда избиратель мог отметить столько кандидатов, сколько в округе распределялось мандатов. При этом чаще всего разрешалось «панаширование», то есть голосование за кандидатов из разных списков. В Италии (до 1924 года) использовался ограниченный вотум: избиратель мог отметить не более трех кандидатов. В Бельгии, Нидерландах, Дании и Уругвае избиратель мог проголосовать только за одного кандидата. В Швейцарии на общенациональных выборах, а также в некоторых кантонах допускалось кумулятивное голосование в ограниченном варианте: у избирателя было столько голосов, сколько мандатов распределялось в округе, но при этом он мог давать кандидатам не только один голос, но также два голоса. Аналогичная система применялась и на муниципальных выборах в Норвегии, но там избиратель мог дать одному кандидату до трех голосов. В Финляндии, Швеции и Нидерландах использовалось преференциальное голосование, при котором избиратель нумерует кандидатов в порядке своего предпочтения¹.

Как и в предшествующий период, выборы по пропорциональной системе конкурирующих списков проводились в нескольких многомандатных округах, чаще всего соответствовавших административным единицам. Однако в Германии впервые была использована «многоуровневая» система распределения мандатов, позволяющая достигать более точного

¹ Hoag C. G., Hallett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 435–456.

соответствия между долями поданных за партии голосов и долями полученных ими мандатов. До введения данной системы, на выборах Учредительного собрания 1919 года, были зафиксированы диспропорции: так, Немецкая народная партия, имея 5369 тыс. голосов, получила 88 мест, а Немецкая демократическая партия с 5553 тыс. голосов довольствовалась 77 местами.

Закон, принятый в 1920 году, установил «единую квоту» — 60 тыс. голосов. Выборы проводились в 37 избирательных округах, и на первом этапе число мандатов, получаемых партией в округе, определялось как целая часть от деления числа голосов, поданных за партию в этом округе, на единую квоту. Затем неиспользованные остатки голосов объединялись в рамках региона, включавшего несколько округов, и сумма этих голосов также делилась на единую квоту. Далее остатки голосов, не использованные в регионах, объединялись уже в масштабе всей страны, и вновь путем деления на единую квоту распределялись дополнительные мандаты. При такой системе не только в округах, но и в масштабах всей страны число мандатов не было фиксированным, а зависело в основном от активности избирателей. Важным следствием данной системы стала также возможность получения представительства мелкими партиями¹.

В Дании был использован другой способ достижения более точной пропорциональности — добавочные мандаты. 118 мест в фолькетинге распределялись в 24 избирательных округах, но еще 31 место распределялось с учетом результатов партий в масштабах страны. Иные методы выравнивания при-

¹ Hoag C. G., Hallett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 426–428; Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 100–101.

менялись в Нидерландах и Чехословакии также в масштабах всей страны и в Бельгии в пределах провинций¹.

Методы распределения мандатов между списками отличались достаточным разнообразием (подробнее об этих методах см. раздел 4.1). Метод наибольших остатков с квотой Хэйра использовался в Нидерландах, Венгрии, на Кубе, с квотой Друпэ — в Болгарии и Чехословакии. Наибольшее распространение получил метод делителей д'Ондта — его использовали в Швеции, Дании, Норвегии, Югославии, Португалии, а также в Италии (до 1924 года) и на выборах во Всероссийское Учредительное собрание². В Германии, как отмечалось выше, использовалась «единая квота».

В этот период нам неизвестны случаи использования метода делителей Сент-Лагю (более справедливое, чем метод д'Ондта), хотя этот метод был предложен еще в 1910 году. Более благоприятной оказалась в те годы судьба наименее справедливого из методов делителей, — метода Имперали. Бельгийский сенатор маркиз П. Г. Имперали³ предложил два метода, искажающих пропорциональность в пользу партий-лидеров, — квоту Имперали и метод делителей Имперали. Последний стал с 1921 года использоваться на муниципальных выборах в Бельгии⁴.

¹ Hoag C. G., Halett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 428–432.

² Ibid. P. 414–420.

³ В ряде публикаций Имперали ошибочно назван итальянским ученым.

⁴ Hoag C. G., Halett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 420; Любарев А. Арифметика власти // Полит. журн. 2007. № 13–14 (156–157). С. 68–79; Киселев К. В., Голосов Г. В. Имперали метод // Выборы и электоральная политика: словарь. СПб., 2010. С. 63–64.

В Италии после прихода к власти Б. Муссолини в 1923 году был принят закон, лишивший пропорциональную систему ее изначального смысла. По этому закону партия, собравшая наибольшее количество голосов, получала право на две трети мест в Палате депутатов, а оставшиеся места пропорционально распределялись между другими партиями. Впрочем, после 1928 года выборы в Италии даже формально стали «выборами без выбора»¹.

В государствах Британской империи и США некоторое развитие получила в этот период система единственного передаваемого голоса. В 1917 году конференция при спикере английского парламента рекомендовала эту систему для многомандатных округов. В том же году эта система была принята для выборов в парламент Великобритании в пяти университетских избирательных округах (четыре двухмандатных и одном трехмандатном). Она действовала до 1945 года, когда были полностью ликвидированы многомандатные округа.

Британский парламент не захотел более широко использовать систему единственного передаваемого голоса в самой Великобритании, но рекомендовал ее применение на зависимых от Англии территориях, особенно там, где национальные и религиозные меньшинства нуждались в защите. В 1921 году эта система была введена на Мальте. Короткое время (1920–1925 годы) она действовала в Австралии. В Индии и Бирме из-за низкой грамотности населения система единственного передаваемого голо-

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 234; Избирательные системы стран мира. М., 1961. С. 277–278; Карпикова И.С. Итальянский парламент (выборы и порядок формирования). М., 1965. С. 11–13.

са применялась только на втором этапе косвенных выборов¹.

Наиболее успешным стал опыт введения системы единственного передаваемого голоса в Ирландии. Она была опробована сначала на муниципальных выборах в г. Слайго в 1919 году. В 1920 году по этой системе были проведены выборы во все местные органы власти, а затем и выборы ирландского парламента. Позднее положение о данной системе было включено в ирландскую конституцию.

Также система единственного передаваемого голоса использовалась в отдельных муниципалитетах Австралии, Новой Зеландии и Южно-Африканского Союза. В США, как отмечалось в предыдущем разделе, первый опыт применения этой системы относится к 1915 году. В 1920–1930-е годы ее ввели примерно два десятка американских городов, в том числе Цинциннати, Кливленд, Гамильтон, Толедо (штат Огайо), Нью-Йорк (с 1936 года). В нескольких городах Канады (в частности, в Виннипеге, Калгари, Эдмонтоне) данная система стала использоваться не только на муниципальных выборах, но и для избрания от этих городов депутатов провинциальных legislatures².

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 248–254, 259–261, 268–271.

² Hoag C.G., Halett G.H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 196–234, 275–280; Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 261–268; Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Ижевск, 2007. С. 49–50.