

3.5. Системы с голосованием за партийные списки

Системы с голосованием за партийные списки можно разделить на две группы в зависимости от принципа определения результатов выборов. В одну

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 93–94, 351–357; Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 33–39.

² Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 60.

группу мы отнесем системы, основанные на принципе пропорционального представительства, в другую — системы, в которых действует либо мажоритарный принцип «победитель получает все», либо «полупропорциональный» принцип — обеспечение представительства меньшинств без строгой пропорциональности.

3.5.1. Непропорциональные системы с голосованием за партийные списки

В подразделе 3.3.1 мы рассматривали блоковую систему, при которой в многомандатном округе избиратель голосует за конкретных кандидатов и при этом имеет столько голосов, сколько в округе разыгрывается мандатов.

К блоковой системе близка *партийно-блоковая модель* (применявшаяся в Сингапуре и Эквадоре). Хотя по форме она ближе к пропорционально-списочной системе, поскольку избиратель голосует не за кандидатов, а целиком за партийный список, но мандаты не распределяются пропорционально, а все достаются партии, получившей относительное большинство¹. Иными словами, здесь в полной мере действует мажоритарный принцип «победитель получает все». По сути, это блоковая система, при которой избиратель отдает все свои голоса кандидатам одной партии, и ее можно считать самой недемократичной из всех существующих.

Существуют, однако, и промежуточные системы, которые невозможно причислить ни к мажоритарным, ни к пропорциональным. Таковой является система «*сенаторских бонусов*», которая действует на

¹ Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 199.

выборах в верхнюю палату парламентов Аргентины, Мексики и Боливии. В Аргентине и Мексике округа на выборах в Сенат трехмандатные, два мандата получает партия, занявшая первое место, и один мандат — партия, занявшая второе место. В Боливии на выборах в Сенат округа четырехмандатные, партия-лидер получает три мандата, а партия, занявшая второе место, — один мандат (как в Аргентине и Мексике — безотносительно к доле полученных этими партиями голосов избирателей)¹.

Ближе к пропорциональной избирательной системе *биноминальная система*, созданная в Чили администрацией ушедшего с политической сцены А. Пиночета. Здесь округа двухмандатные. Партия-лидер получает оба мандата, если доля голосов за нее превышает $\frac{2}{3}$. В остальных случаях партия-лидер и партия, занявшая второе место, получают по одному мандату².

В данном случае в отношении партии-лидера действует пропорциональный принцип (насколько он возможен в двухмандатном округе), поскольку она получает мандаты в зависимости от доли проголосовавших за нее избирателей. А в отношении партии, занявшей второе место, действует плюральный принцип — она получает мандат независимо от того, сколько у нее голосов. Отметим, что при пропорциональной системе в случае участия в выборах двух партий (или блоков) мандаты распределялись бы так же. Однако в случае участия в выборах более двух партий (или блоков) партия-лидер могла бы завоевать оба мандата, получив и меньшую долю голосов,

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 2. Американский континент. М., 2010. С. 37–38, 300–305.

² Там же. С. 37–38, 300–305.

чем две трети (соответствующие формулы приведены в подразделе 4.6.1).

Биноминальная система приводит к тому, что партия, которая во всех округах получает не менее трети голосов и хотя бы в одном округе — более двух третей, завоевывает более половины мандатов.

Создатели данной системы в Чили преследовали цель отсечь от попадания в парламент радикальные партии (и в первую очередь — компартию) и обеспечить партиям, поддерживавшим А. Пиночета, второе место и достаточный уровень представительства в парламенте. И это им вполне удалось. Система привела к формированию в стране двух больших коалиций — левой и правой¹.

В декабре 2011 года Президент России Д. А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию предложил изменить систему выборов в Государственную Думу — «ввести пропорциональное представительство по 225 округам». Эксперты увидели в этом предложении копирование чилийской (биноминальной) системы². Однако затем выяснилось, что Д. А. Медведев либо отказался от этой идеи, либо просто неправильно выразился. Предложенный им законопроект предусматривал выборы в едином избирательном округе с делением партийных списков на 225 территориальных групп (подробнее о делении списков на территориальные группы будет сказано в подразделе 4.2.2). Впрочем, позже законопроект Д. А. Медведева был отозван В. В. Путиным, предложившим вернуться к смешанной несвязанной (параллельной) системе выборов.

¹ Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 216–217.

² Голосов Г. Политическая реформа уходящего президента (http://slon.ru/russia/politicheskaya_reforma_ukhodyashchego_prezidenta-727329.xhtml).

3.5.2. Пропорциональная система с закрытыми списками

Пропорциональная избирательная система с закрытыми списками долгое время была мало распространена. В Западной и Центральной Европе преобладали и до сих пор преобладают открытые списки. Наиболее длительную историю, пожалуй, имеет система с закрытыми списками в Израиле.

Большее распространение закрытые списки получили в странах, освобождавшихся от авторитарных режимов — это касается Испании и Португалии, ряда латиноамериканских и постсоциалистических стран.

В 2006 и 2007 годах пропорциональная система с закрытыми списками использовалась на выборах в Верховную Раду Украины, в 2006 году — там же на выборах областных, районных и городских советов¹.

В 2007 и 2011 годах пропорциональная система с закрытыми списками применялась в России на выборах в Государственную Думу². Инициатива отказа от параллельной системы и перехода на пропорциональную систему исходила от Президента РФ, хотя формально первыми такое предложение озвучили представители ЦИК России. В литературе высказы-

¹ Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 103–110; Виборча реформа для всіх і для кожного. Київ, 2011. С. 11–12; Яцунская Е. Эффекты изменения избирательных систем: сравнительный анализ местных выборов 2006 и 2010 годов в Украине // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 52–74.

² Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 581–584; Федеральные, региональные и местные выборы в России 4 декабря 2011 года. М., 2012. С. 8–9.

вались различные мнения о мотивах данного перехода¹.

На российских региональных выборах до 2007 года единственным примером применения данной системы были выборы Областной Думы — нижней палаты Законодательного Собрания Свердловской области. Они проводились раз в два года — обновлялась половина состава палаты; таким образом, за период с 1996 по 2010 год выборы прошли 8 раз (затем двухпалатная структура Законодательного Собрания была ликвидирована и оно стало избираться раз в 5 лет по параллельной избирательной системе).

С 2007 года пропорциональная система с закрытыми списками применялась еще в 12 российских регионах, причем в семи (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Чеченская Республика, Амурская область, Санкт-Петербург) выборы по этой системе прошли дважды и еще в пяти (Карачаево-Черкесская Республика, Калужская, Московская

¹ Салмин А. М. Избирательные системы и партии: выбор выборов // Полития. 2004. № 1. С. 12–24; Новые инициативы — перекресток мнений // Журнал о выборах. 2004. № 4. С. 2–12; Колюшин Е. И. Пропорциональная избирательная система на парламентских выборах в России: шаг вперед — два назад // Журнал о выборах. 2004. № 4. С. 35–37; Дубровина Е. П. Значение перехода к пропорциональной избирательной системе выборов депутатов Государственной Думы РФ // Современное право. 2006. № 8 (1). С. 23–27; Макаренко Б. Новый закон о выборах и эволюция режима // Pro et Contra. 2006. Т. 10. № 1. С. 95–103; Шейнис В. Л. Избирательная контрреформа 2004–2005 годов в России // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. М., 2006. С. 175–178; Примова Э. Реформа избирательной системы // Власть. 2009. № 9. С. 86–89; Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011. С. 516–517, 581–584.

и Тульская области, Ненецкий АО) — по одному разу¹.

На муниципальных выборах в Российской Федерации эта система впервые была применена в г. Волжский (Волгоградская область) в октябре 2005 года. С 2007 года она стала активно внедряться, причем не только в крупных городах и районах, но также в ряде сельских поселений.

Наибольший резонанс вызвало использование пропорциональной системы на выборах Хомутинского сельского совета (Увельский район Челябинской области, 1286 избирателей, 10 депутатов): в селе, где незадолго до начала избирательной кампании практически не было партийных структур, выборы по партийным спискам превратились, по сути, в имитацию². Два прежних депутата сельского совета, Ю.А. Гурман и И.И. Болтушенко, пройдя суды общей юрисдикции, обратились в Конституционный Суд РФ с жалобой на положения федерального и областного законов, допускавшие применение на муниципальных выборах полностью пропорциональной системы. Позднее к их жалобе присоединился Уполномоченный по правам человека в РФ. По этим

¹ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 88–112, 173–175, 240–242, 342–346, 411–423, 472–477, 483–486; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 128–147, 220–224, 309–315, 393–399, 581–590, 628–635, 683–695; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 39.

² Кынев А.В. «Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. № 1. С. 4–19.

жалобам 7 июля 2011 года было принято Постановление Конституционного Суда РФ № 15-П, признавшее не соответствующими Конституции РФ положения федеральных и региональных законов «в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов».

Выполняя поручение Конституционного Суда РФ, российские законодатели Федеральным законом от 16 октября 2012 года № 173-ФЗ запретили использование пропорциональной и смешанной системы в поселениях с численностью населения менее трех тысяч человек, а также имеющих представительный орган с численностью менее 15 депутатов.

С 2010 года заметно снижение использования пропорциональной системы на муниципальных выборах в регионах с преимущественно русским населением — этому способствовал не только хомутининский скандал, но и осознание того факта, что система невыгодна «Единой России». В то же время эта система по-прежнему широко используется в регионах Северного Кавказа. Всего же, по данным ЦИК России¹, за период 2005–2015 годов она была применена на 430 муниципальных выборах.

В некоторых латиноамериканских государствах в рамках пропорциональной системы действует или действовала система лемм. Суть ее в том, что партийные списки состоят из «подписков» (лемм), обычно выдвигаемых внутрипартийными фракциями. При определении результатов выборов мандаты сначала

¹ <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

распределяются между партиями, а затем между леммами. Такая система позволяет сохранить единство партий в условиях фракционности¹.

Пропорционально-списочная избирательная система все годы своего существования подвергалась ожесточенной критике. Главным ее недостатком считается то, что она ставит между депутатами и избирателями посредника в виде партий, в результате ослабляются связи депутатов с избирателями, происходит обезличивание выборов, и это приводит к «деспотизму партий»². Все эти претензии в наибольшей степени касаются системы закрытых списков, при которой избиратель вообще лишен возможности влиять на состав депутатов от партии, за которую он голосует.

В ходе рассмотрения в Конституционном Суде РФ «хомутининского дела» выдвигались аргументы об антиконституционности использования пропорциональной системы не только на муниципальных выборах, но и на любых российских выборах. В частности, речь шла о лишении беспартийных граждан³

¹ Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 205.

² Там же. С. 205–206; Зарубежное избирательное право. М., 2003. С. 28; Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Комарова В. В., Макаров Б. А. Народные голосования в Российской Федерации. М., 2010. С. 432; Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2012. С. 168; Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87–98.

³ На самом деле пассивное избирательное право членов политических партий при этом ущемляется не меньше, чем беспартийных, а в силу некоторой специфики российского избирательного законодательства (запрет партиям выдвигать членов других партий) — зачастую даже больше.

пассивного избирательного права¹. Здесь следует отметить (и на это обращали внимание отдельные эксперты, дававшие заключения для Конституционного Суда), что при пропорциональной системе в принципе не исключается возможность участия в выборах независимых кандидатов (в некоторых странах такое право им предоставляется), однако они не могут конкурировать с партийными списками на равноправной основе (см. подраздел 4.5.2).

Негативные черты системы закрытых списков могут в определенной степени смягчаться демократизмом внутреннего устройства политических партий. Однако сама эта система в значительной степени способствует антидемократическим тенденциям в партиях, бюрократизации партий и внутрипартийной коррупции². В условиях стабильности партии могут с достаточной степенью надежности предсказать, сколько они получают мандатов. В результате места в партийном списке делятся на «проходные», «полупроходные» и «непроходные». При наличии большого числа «проходных» мест они могут заполняться по протекции и даже просто продаваться.

Российские выборы с использованием закрытых списков демонстрируют еще одно негативное явление — технологию «паровозов». Лидеры списков (Президент и другие высшие чиновники на выборах в Государственную Думу, губернаторы на региональных выборах, известные деятели культуры и спорта и т.п.) после определения результатов выборов отказываются от получения депутатских мандатов, а их места занимают кандидаты, имена которых не фи-

¹ Шугрина Е. С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? // Местное право. 2011. № 3. С. 33–58.

² Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 64–65.

гурируют в избирательных бюллетенях, то есть неизвестные или мало известные избирателям¹. Также технология «паровозов» и продажа мест в списках отмечались на украинских выборах².

Пропорциональные системы с закрытыми списками различаются между собой по трем основным параметрам:

- 1) способам обеспечения (или необеспечения) территориального представительства;
- 2) заградительному барьеру;
- 3) методике распределения мандатов между списками.

По этим же параметрам (но не только этим) различаются также системы с открытыми списками и смешанные системы (рассматриваемые в следующих разделах). В связи с этим данные параметры будут подробно рассмотрены в главе 4.