

3.7.1. Смешанные несвязанные (параллельные) системы

Первым известным нам примером параллельной системы является система, установленная в 1906 году для выборов в ландтаг королевства Вюртемберг, где 70 депутатов избирались по мажоритарной системе в одномандатных округах, а 23 — по пропорциональной системе в трех многомандатных округах¹. Однако затем на протяжении около полувека мы не нахо-

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. М., 2010. С. 246–247.

дим примеров применения данной системы. В 1960-х годах подобная система начала применяться в Южной Корее, в 1980-х — в Японии (на выборах Палаты советников), Сенегале и Египте (см. раздел 2.4).

После крушения социалистического лагеря идея смешанной системы стала популярной во многих странах, ставших на путь демократического транзита. В качестве примера использовалась избирательная система Германии (о ней см. следующий подраздел), однако ни в одной новой демократии эту систему не стали копировать. Заимствовали в основном лишь идею сочетания мажоритарной и пропорциональной компонент, полагая, что любое такое сочетание позволит соединить достоинства обеих.

В июне 1990 года параллельная система была применена в Болгарии, в октябре 1990 года — в Грузии¹, в 1992 году — в Литве², в 1993 году — в Российской Федерации³, в 1998 году — на Украине⁴. В общей слож-

¹ Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113.

² Курис Э. Литва принимает смешанную систему выборов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1992. № 1. С. 38–39.

³ Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы. М., 1995. С. 1–101; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 37–44.

⁴ Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998. С. 3; Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 139–147; Ключковский Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 98–99, 103–107; Виборча реформа для всіх і для кожного. Київ, 2011. С. 11.

ности различные варианты параллельной системы используются или использовались примерно в двух десятках стран¹.

На выборах законодательных органов субъектов Российской Федерации в период 1993–2002 годов параллельная система применялась редко: всего в восьми регионах, из них в шести — только один раз. На муниципальных выборах до 2004 года эта система использовалась лишь в нескольких городах Красноярского края². С декабря 2003 года использование на выборах региональных парламентов пропорциональной компоненты стало обязательным, и с этого времени параллельная система применяется в большинстве регионов³. По мнению политологов, она содействовала плюрализации политической жизни в регионах и в перспективе могла привести к демонстражу регионального авторитаризма (если бы этот механизм не был сломан последующими контрреформами)⁴.

¹ Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 220–221; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 23–24.

² Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 59–73, 78–80, 157–167; Алмиева А. А. Смешанная избирательная система: практика применения // Журнал о выборах. 2005. № 6. С. 18–24.

³ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014.

⁴ Макаркин А. Смешанная система выборов в регионах России // Pro et Contra. 2006. Т. 10. № 1. С. 104–113; Сморгун Л. В. Новые электоральные институты и региональные парламенты России: плюрализация vs монополизации //

На муниципальных выборах начиная с 2005 года эта система также используется достаточно широко, особенно масштабным было ее применение в 2011–2013 годах, когда использование пропорциональной компоненты являлось обязательным для муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20¹. В целом, по данным ЦИК России², за период с декабря 2003 по декабрь 2015 года параллельная система применялась примерно в тысяче муниципальных кампаний.

На Украине в 2004 году от параллельной системы на выборах в Верховную Раду отказались в пользу пропорциональной системы с закрытыми списками (выборы прошли в 2006 и 2007 годах). Но в 2011 году вновь вернулись к параллельной системе (выборы прошли в 2012 году). Также параллельная система была введена в 2010 году на выборах областных, районных и городских советов³. После событий 2014 года

ПОЛИТЭКС. 2006. № 2. С. 6–24; Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. 2008. Т. 12. № 1. С. 22–35.

¹ Любарев А. Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 68–72; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 48–54.

² <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

³ Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 108–110; Виборча реформа для всіх і для кожного. Київ, 2011. С. 11; Чуб Е. А. Конституционные основы принципа адекватного представительства и политические права граждан // Конституционное развитие России и Украины. М., 2011. С. 88–107; Дахова И. И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине. Харьков, 2012. С. 132–156;

обсуждался переход к пропорциональной системе с открытыми списками. Однако на выборах Верховной Рады 2014 года вновь использовалась параллельная система, а на выборах областных, районных и городских советов 2015 года была применена пропорциональная система с закрытыми списками, разделенными на территориальные части (см. подраздел 4.2.2).

В России вслед за Украиной перешли от параллельной системы к пропорциональной. Закон был принят в 2005 году, выборы прошли в 2007 и 2011 годах. Затем также было решено вернуться к параллельной системе: закон принят в 2014 году, выборы должны пройти в 2016 году¹.

Разновидности параллельной системы определяются разновидностями ее двух компонент. Для пропорциональной компоненты главные различия заключаются в характере списков — открытые или закрытые. У мажоритарной компоненты обычно используются три основные разновидности — плюральная (система относительного большинства в одномандатных округах), мажоритарная система абсолютного большинства и блоковая система (система относительного большинства в многомандатных округах).

Слинько Е. А. Политический процесс в Украине: признаки стагнации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2013. № 2. С. 187–190; Яцунская Е. Эффекты изменения избирательных систем: сравнительный анализ местных выборов 2006 и 2010 годов в Украине // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 52–74.

¹ Любарев А. Е., Коргунюк Ю. Г., Михалева Г. М. Законодательство о выборах и партиях: четверть века метаний // Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции. М., 2015. С. 61–62.

В России основной вариант параллельной системы — сочетание пропорциональной системы с закрытыми списками и плюральной системы. Такой же вариант используется или использовался в Японии, Южной Корее, Хорватии, на Украине, в Армении¹.

Пропорциональная система с закрытыми списками сочетается с мажоритарной системой абсолютного большинства в Республике Северная Осетия — Алания. Ранее такой же вариант использовался в Болгарии. В Литве мажоритарная система абсолютного большинства сочетается с пропорциональной системой открытых списков².

Сочетание пропорциональной системы с закрытыми списками и блоковой системы использовалось в Амурской области в 2005 году и Чукотском автономном округе в 2005 и 2011 годах, пропорциональной системы с открытыми списками и блоковой системы — в Республике Калмыкии в 2003 году и Красноярском автономном округе в 2004 году, пропорциональной системы с открытыми списками и плюральной системы — в Тверской области в 2005 году.

В Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах в 2005 году, в Ханты-Мансийском автономном округе в 2006 и 2011 годах параллельная система состояла из трех компонент; избиратель голосовал тремя бюллетенями: половина (или половина, округленная до ближайшего большего целого) депутатов избиралась в едином округе по пропорциональной системе (в Ямало-Ненецком округе были открытые списки, в Ненецком и Ханты-Мансийском — закрытые), три депутата в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах и два депутата в Ненецком автономном округе — в едином округе по

¹ Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 220.

² 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 26–27.

блоковой системе (эта компонента была призвана обеспечить представительство титульных народов); остальные депутаты — по плюральной системе.

Наконец, в некоторых российских регионах мажоритарная составляющая была неоднородна: большая часть депутатов избиралась по одномандатным округам (плюральная система), но несколько депутатов — по многомандатным (система единственного непередаваемого голоса); в пропорциональной части использовались закрытые списки. По такой модели проводились выборы в Калининградской области в 2006 году, в Смоленской области в 2007 году, а также в объединившихся регионах: в Красноярском крае в 2007 и 2011 годах, в Камчатском крае в 2007 году, в Забайкальском крае в 2008 году и в Иркутской области в 2008 году¹.

Соотношение мажоритарной и пропорциональной частей достаточно часто делается равным. Именно такое соотношение было установлено на выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и сохранялось, пока действовала параллельная система; оно же предусмотрено и в законе, восстанавливающем эту систему. Однако в первоначальном варианте Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденном Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400, предполагалось соотношение 270:130 (чуть больше, чем 2:1) с преимуществом мажоритарной составляющей. Тем не менее В.Л. Шейнису удалось добиться формулы 225:225 (которая предусматривалась в подготовленном им законопроекте) в уточненной редакции Положения, которая

¹ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014.

была утверждена Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года № 1557. Когда в 1994 году началась работа над законом о выборах в Государственную Думу, то в подготовленном рабочей группой ЦИК РФ и внесенном Президентом РФ проекте предусматривалось соотношение 300:150 в пользу мажоритарной системы. Депутаты Государственной Думы немедленно (при принятии проекта в первом чтении) восстановили прежнее соотношение. Президент РФ и Совет Федерации до последнего момента продолжали настаивать на изменении формулы, но непреклонная позиция большинства Государственной Думы вынудила их отступить¹. За преимущество мажоритарной части в соотношении 2:1 или даже 3:1 высказывался в тот период и ряд правоведов².

На региональных выборах в Российской Федерации, проходивших по параллельной системе, с 2003 года соотношение пропорциональной и мажоритарной частей было в большинстве случаев равным, а при нечетном числе депутатов обычно пропорциональная часть была на одного депутата больше мажоритарной. Исключений было всего пять: Республика Калмыкия в 2003 году (соотношение 12:15), Волгоградская область в 2003 и 2009 годах (16:22), Москва

¹ Гельман В. Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // ПОЛИС. 1997. № 4. С. 137–144; Шейнис В. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. М., 2005. С. 615–623.

² Юдин Ю. А. Парламентские выборы 1993 года и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994. С. 47; Постников А. Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 97–107; Наумов В. И. Избирательное законодательство России: этапы становления. М., 1998. С. 66–67; Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 88–90.

в 2005 году (15:20), Корякский автономный округ в 2004 году (5:7) и Камчатский край в 2007 году (23:27) — соотношение везде было в пользу пропорциональной части, так как федеральный закон требовал, чтобы пропорциональная часть составляла не менее половины¹. Однако до 2003 года соотношение было в большинстве случаев в пользу мажоритарной части — в Республике Марий Эл в 1993 году соотношение было 22:8, в Республике Тыве в 1993 году — 27:5, в Саратовской области в 1994 году — 25:10, в Калининградской области в 1996 и 2000 годах — 27:5, в Корякском автономном округе в 1996 году — 8:4, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе в 1996 году — 15:4, в Псковской области в 2002 году — 22:11².

На муниципальных выборах в Российской Федерации, проходивших по параллельной системе, соотношение также чаще всего было равным или примерно равным. Но немало было также случаев доминирования мажоритарной части (например, в г. Бородино Красноярского края в 2000 году, 17:5; в г. Мурманске в 2014 году, 22:10) или, напротив, пропорциональной части (например, в Горном улусе Республики Саха (Якутия) в 2008 и 2013 годах, 3:15; в г. Элисте, Республика Калмыкия в 2014 году, 7:18).

На выборах, прошедших в сентябре 2015 года, мажоритарная часть преобладала в 12 региональных центрах: по пропорциональной системе избирались 10 или 12 депутатов, а по мажоритарной — от 20 до 40.

¹ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014.

² Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 59–80.

Отметим, что и при параллельной системе возможны некоторые элементы «связанности», которые, однако, не имеют принципиального значения. Так, в России кандидаты имеют право баллотироваться одновременно как в индивидуальном качестве в одномандатном (многомандатном) округе, так и по списку в едином округе. При определении результатов выборов кандидаты, избранные в одномандатном (многомандатном) округе, исключаются из списка по единому округу — в этом и состоит элемент связанности. Конституционный Суд РФ в 1998 году счел такую двойную баллотировку допустимой¹. Конституционный Суд Украины в тот же год принял противоположное решение, сочтя двойную баллотировку нарушением принципа равногo избирательного права² (более подробно эта проблема обсуждается в подразделе 4.6.2).

Как отмечалось выше, при введении параллельной системы предполагалось, что она позволит сочетать достоинства мажоритарной и пропорциональной избирательных систем³. Однако вполне резонно было и опасение, что сочетаться будут скорее недостатки этих систем, чем их достоинства; и это опасение в ос-

¹ Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 56–61.

² Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 141; Ключковский Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 99–100; Дахова И. И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине. Харьков, 2012. С. 147–148.

³ Холодковский К. Г. Будущая избирательная система России и опыт Запада // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 62–72; Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов. М.: Магистр, 1997. С. 38–43.

новном оправдалось¹. И действительно, главное достоинство пропорциональной системы, выраженное в ее названии (распределение мандатов пропорционально полученным партиями голосам), при параллельной системе чаще всего теряется (подробнее этот вопрос будет обсуждаться в разделе 5.2). В частности, на региональных и муниципальных выборах в России в период 2003–2015 годов достаточно часто возникала ситуация «сфабрикованного большинства»².