

3.7. Смешанные системы

Случаи, когда на одних и тех же выборах применяются две или даже три разные избирательные системы или их элементы, встречаются достаточно часто. Эти случаи можно разделить на три группы.

К первой группе относятся ситуации, когда в одних избирательных округах применяется одна система, а в других — иная. В прошлом такие ситуации встречались чаще, чем сейчас. В качестве примера можно привести выборы во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года, когда в большинстве избирательных округов применялась пропорциональная система, в 7 одномандатных округах — плюральная и в 5 двухмандатных — блоковая¹.

Однако и в настоящее время такие ситуации — не слишком большая редкость. Самый яркий пример — выборы в Европарламент, где в каждой стране, вхо-

¹ Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М., 2009. С. 270, 323–325.

дящей в Евросоюз, своя избирательная система¹. В Финляндии избирательный округ, включающий Аландские острова, одномандатный, там действует мажоритарная система, на всей остальной территории страны — пропорциональная с открытыми списками. На выборах в испанский сенат в большинстве округов действует система ограниченного вотума, в Сеуте и Мелилье — блоковая, в семи округах (мелкие острова Балеарского и Канарского архипелагов) — мажоритарная система².

Однако такие случаи обычно не принято относить к смешанным системам³, в отличие от случаев, которые мы включаем в две другие группы.

Вторая группа — это ситуации, при которых каждый избиратель выбирает депутатов одновременно с использованием двух (иногда трех) избирательных систем, голосуя с помощью двух (иногда трех) бюллетеней. Обычно одна из этих систем — тот или иной вариант пропорциональной системы, другая — тот или иной вариант мажоритарной системы. При этом каждая система действует практически независимо друг от друга. Такие модели обычно называют *смешанными несвязанными* или *параллельными* избирательными системами. С теоретической точки зрения их вообще не следовало бы рассматривать как отдель-

¹ Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 36; Лафитский В. И. Выборы в Европейский парламент. М., 2005. С. 45–51; 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 41–42.

² Современные избирательные системы. Вып. 3. М., 2009. С. 51, 71, 252, 304.

³ В некоторых книгах (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М., 2005. С. 483; Федотова Ю. Г. Избирательные системы зарубежных стран. М., 2015. С. 44–46) такие случаи рассматриваются как «географически неоднородные смешанные системы».

ные избирательные системы, а лишь как сочетание двух или трех систем. Однако данные модели получили в последнее время широкое распространение и потому заслуживают отдельного рассмотрения.

Третья группа — это истинные смешанные избирательные системы (*смешанные связанные* избирательные системы), то есть системы, сочетающие мажоритарную и пропорциональную компоненты таким образом, что их невозможно разъединить без превращения системы в принципиально другую. Эти системы имеет смысл сразу разделить на две подгруппы. В одном случае избиратель раздельно голосует за кандидата (мажоритарная компонента) и за партийный список (пропорциональная компонента), а при определении общих результатов выборов одна компонента влияет на другую (*двухголосые связанные смешанные системы*). В другом случае у избирателя один голос, который засчитывается и конкретному кандидату, и всему списку, в который этот кандидат включен (система *«добавочных представителей»*).

Далее мы рассмотрим системы, относящиеся ко второй и третьей группам.

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 равного 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.

3.7.2. Двухголосые смешанные связанные системы

Впервые двухголосая смешанная связанная система была применена в ФРГ в 1953 году на выборах в бундестаг. Постепенно на эту систему перешли и

¹ Никонов В. А., Колмаков С. А. Закон о выборах: Оптимальная модель для России // Российский монитор. 1993. Вып. 3. С. 23–34; Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113; Михалева Г. М. Российские партии в контексте трансформации. М., 2009. С. 170; Голосов Г. В. Вопросы совершенствования избирательной системы // Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации. М., 2010. С. 93–94.

² Любарев А. Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрикованного большинства» // Юридические исследования. 2013. № 8. С. 65–118; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 226–230; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 359–364; Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 501–503.

на выборах ландтагов в большинстве германских земель. Германская система остается наиболее известной и, по-видимому, наиболее удачной среди двухголосых смешанных связанных систем.

Германскую систему удобно сравнивать со смешанной несвязанной (параллельной) системой, действующей в Российской Федерации¹. Общим для германской и российской избирательных систем в первую очередь является наличие единого общегосударственного избирательного округа, где конкурируют партийные списки, и одномандатных избирательных округов, где конкурируют кандидаты, в том числе и независимые. Число одномандатных округов в обеих странах равно половине от установленного числа депутатов. Что касается общегосударственного округа, то в Германии, в отличие от России, его наличие официально не провозглашается, но фактически он существует: результаты, полученные каждой партией во всех землях, суммируются, и от этой суммы зависит, преодолела ли партия 5-процентный барьер, а также распределение мандатов (до 2013 года — предварительное, а в настоящее время, напротив, окончательное).

Общим также является наличие у избирателя двух голосов: за кандидата в одномандатном округе и за партийный список (в Германии они официально называются соответственно первый и второй голос). Одинаковы и правила определения победителя в одномандатном округе: по системе относительного большинства, то есть побеждает тот, кто получает больше голосов, чем его соперники.

¹ Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // Журнал о выборах. 2001. № 4. С. 22–26; Любарев А.Е. Сравнение германской и российской избирательных систем // Вопросы права и политики. 2013. № 11. С. 1–29.

В Германии партийные списки — земельные, то есть партия в каждой земле выдвигает отдельный список, однако голоса за земельные списки одной партии суммируются. В то же время выдвижение земельных списков приводит к некоторой особенности. Наиболее серьезные партии выдвигают списки во всех землях (правда, ХДС и ХСС, действуя формально порознь, фактически выступают как одна партия: ХДС не выдвигает списка в Баварии, а ХСС выдвигает список только в Баварии). Так, на выборах 2013 года таких партий было 10 (если считать ХДС/ХСС как одну партию). Однако значительное число менее серьезных партий выдвигают списки не во всех землях. В результате в разных землях получается разное число участвующих в выборах списков. В 2013 году списки выдвинули 30 партий, но наибольшее число списков (22) было в земле Северный Рейн — Вестфалия, а в 7 землях в выборах в бундестаг участвовало всего 12 списков.

Другая особенность заключается в том, что в Германии избиратель получает не два разных бюллетеня (как в России), а один сдвоенный бюллетень, в левой половине которого размещаются кандидаты по одномандатному округу, а в правой — земельные списки. При этом кандидаты, выдвинутые партиями, располагаются напротив земельного списка той же партии, а если партия выдвинула только список или только кандидата, то в другой половине оказывается пустое место.

Насколько это различие существенно? По-видимому, такая форма бюллетеня призвана побуждать избирателя использовать оба голоса для поддержки списка и кандидата от одной и той же партии. И на выборах в Германии наблюдается хорошая корреляция между результатами по первым и вторым голосам (см. подраздел 5.3.3).

Stimmzettel
für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 75 Berlin-Mitte
am 22. September 2013

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer Wahlkreisabgeordneten

hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- maßgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien -

Erststimme			Zweitstimme		
1	Dr. Lengsfeld, Philipp Physiker, wiss. Mitarbeiter Berlin	CDU Christlich Demokratische Union Deutschlands	☐	☐ CDU Christlich Demokratische Union Deutschlands Monika Gräßler, Kai Wegner, Karl-Georg Wellmann, Dr. Frank Stöffel, Dr. Jan-Marco Luczak	1
2	Dr. Lederer, Klaus Rechtsanwalt Berlin	DIE LINKE DIE LINKE	☐	☐ DIE LINKE DIE LINKE Dr. Gregor Gysi, Petra Pau, Dr. Gesine Lötzsch, Stefan Liebich, Halina Wawzyniak	2
3	Dr. Högl, Eva Juristin, MdB Berlin	SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands	☐	☐ SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands Dr. Eva Högl, Sven Schulz, Niels-Hendrik Reuwer, Klaus Mindrup, Cansel Kiziltepe	3
4	Mutlu, Özcan Dipl.-Ing. Berlin	GRÜNE BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	☐	☐ GRÜNE BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Renate Künast, Özcan Mutlu, Lisa Paus, Andreas Otto, Paula Riester	4
5	Bade, Hartmut Selbstständig Berlin	FDP Freie Demokratische Partei	☐	☐ FDP Freie Demokratische Partei Dr. Martin Lindner, Lars Undermann, Holger Kretzel, Henrik Madene, Axel Bering	5
6	Lehnen, Therese Buchhändlerin Berlin	PIRATEN Piratenpartei Deutschland	☐	☐ PIRATEN Piratenpartei Deutschland Constanze Otto, Mariam Seyfarth, Lena Rohrbach, Ulrike Pohl, Andreas Petrich	6
7	Miosga, Richard Kaufmann Berlin	NPD Nationaldemokratische Partei Deutschlands	☐	☐ NPD Nationaldemokratische Partei Deutschlands Udo Voigt, Sebastian Schmiede, Manuela Tönhardt, Uwe Meenen, Jan Sturm	7
9	Köppen, Daniel Instituteur Berlin	BuSo Bürgerrechtsbewegung Solidarität	☐	☐ REP DIE REPUBLIKANER Axel Neufeld, Rainer Bauer, Michael Rauschenbach, Peer Schmidt, Gisela Döcher	8
			☐	☐ BüSo Bürgerrechtsbewegung Solidarität Heiga Zepp-LaRouche, Stefan Tolksdorf, Dr. Wolfgang Lillge, Daniel Buchmann, Andreas Weber	9
			☐	☐ ÖDP Ökologisch-Demokratische Partei Dr. Martin Schwab, Anneliese Rogoll, Mario Christen, Dr. Eva Borch-Süper, Martin Schnellinger	10
			☐	☐ PSG Partei für Soziale Gleichheit, Sektion der Vierten Internationale Ulrich Rippert, Christoph Vandreier, Susanne Salzmuth, Endrik Bastian	11
12	Höcker, Annegret Grundschullehrerin Berlin	MLPD Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands	☐	☐ MLPD Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands Andreas Schöler, Peter Illus, Fred Schirmecher, Annegret Höcker, Klaus Sattler Illus	12
13	von Storch, Beatrix Rechtsanwältin Berlin	AfD Alternative für Deutschland	☐	☐ AfD Alternative für Deutschland Dr. Joachim Starbatty, Beatrix von Storch, Eiko Behrens, Dr. Hagen Brönner, Dr. Hans-Joachim Berg	13
14	Bulat, Selçuk Dipl.-Ing. Berlin	BIG Bündnis für Innovation & Gerechtigkeit	☐	☐ BIG Bündnis für Innovation & Gerechtigkeit Israel Müslüoğlu, Razi Tavakoli, Mustafa Mert, Selçuk Bulat, Mustafa Can	14

			Bürgerbewegung pro Deutschland ☐ pro Deutschland Lars Seidensticker, Anna-Vera Lisaendahl, Hans-Joachim Goldschmidt, Peter Wörner, Carsten Otto FREIE WÄHLER ☐ FREIE WÄHLER Christian G. Christensen, Moritz Enders, Jeannette Meiss, Henryk Pierzchos-Lipinski, Dr. Heide von Mergel	15 16
16	Mohammad, Furat	Student Berlin FREIE WÄHLER FREIE WÄHLER	☐	
17	Hamann, David	Historiker Berlin Die PARTEI Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative	☐	
18	Boes, Ralph	Philosoph Berlin Bedingungsloses Grundeinkommen	☐	
21	Erler, Tunia	Bibliotheksfachbiblerin Berlin DKP Deutsche Kommunistische Partei	☐	
26	Sylla, Franziska	Dipl.-Betriebswirtin, Journalistin Berlin Journalistin	☐	

Иллюстрация 3.5. Образец избирательного бюллетеня на выборах в бундестаг 22 сентября 2013 года, избирательный округ № 75 (источник: сайт руководителя по проведению выборов в земле Берлин)

Однако есть в германском законе норма, которую просто невозможно реализовать в случае раздельных бюллетеней. Она призвана предотвратить сговоры и манипуляции (о которых речь пойдет дальше); впрочем, ее до сих пор не довелось применять. Звучит эта норма так: если в одномандатном округе победит кандидат, выдвинутый избирателями, или кандидат, выдвинутый партией, которая не выдвигала список в данной земле, или партией, которая не была допущена к распределению мандатов (последнее дополнение появилось после 2002 года), вторые голоса избирателей, подавших первые голоса за этого кандидата, не учитываются при распределении мандатов между списками.

Еще одна особенность: в Германии к распределению мандатов, помимо партий, преодолевших 5-процентный барьер, допускаются также партии, получившие не менее трех мандатов в одномандатных округах, а также партии, представляющие наци-

ональные меньшинства. Однако после 1957 года на выборах в бундестаг это положение пришлось применять лишь однажды: в 1994 году Партия демократического социализма получила 4,4% вторых голосов, но была допущена к распределению мандатов, так как ее кандидаты победили в четырех одномандатных округах.

Но наиболее важная особенность состоит в порядке распределения мандатов в целом. Стоит отметить, что немецкие эксперты предпочитают называть свою избирательную систему *персонализированной пропорциональной*, подчеркивая тем самым, что это по сути пропорциональная система, где мажоритарная составляющая не влияет на партийный расклад, а лишь обеспечивает возможность избирателей голосовать персонализированно.

Главный принцип германской избирательной системы: мандаты должны распределяться пропорционально голосам избирателей. В соответствии с этим принципом сначала определяется, сколько всего мандатов должна получить каждая партия, преодолевшая 5-процентный барьер. Затем из этого числа вычитается число мандатов, завоеванных этой партией в одномандатных округах. И оставшиеся мандаты получают кандидаты из земельных списков партии¹.

¹ Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 140–142; Таагепера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114–136; Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М., 2004. С. 294–323; Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 107–189; Фахретдинова А. Избирательная система Германии в решениях Конституционного суда ФРГ // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 53–57; Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 5–15.

Здесь также возможны искажения, однако до последних выборов они были не слишком велики (см. раздел 5.2). Стоит также обратить внимание, что ни разу на выборах в бундестаг не возникала ситуация «сфабрированного большинства» (хотя в 2013 году Германия оказалась близка к ней). Но если бы на выборах в бундестаг действовала смешанная несвязанная (параллельная) избирательная система, то такая ситуация неизбежно получалась бы. Например, по итогам голосования на выборах 2009 года параллельная система дала бы блоку ХДС/ХСС, получившему 33,8% голосов, 54,5% мандатов.

Искажения на выборах в бундестаг происходили из-за двух факторов: за счет «потери» голосов с партиями, не преодолевшими 5-процентный барьер, и за счет «избыточных» мандатов. Об «избыточных» мандатах речь пойдет дальше, но сразу стоит отметить, что их роль в искажениях была небольшой. Лишь в 2009 году, когда число «избыточных» мандатов оказалось наибольшим (24) и все они достались блоку ХДС/ХСС, это искажение оказалось существенным: они увеличили долю мандатов, полученных этим блоком, на 2,4 процентного пункта, в то время как искажения за счет барьера составили 2,2 процентного пункта.

На выборах в бундестаг суммарная доля голосов за партии, не допущенные к распределению мандатов, до последних выборов никогда не была большой. Максимум за период 1953–2009 годов составил 8,05% (это было в 1990 году, на первых выборах в объединенной Германии), а в 1972, 1976 и 1983 годах эта доля была менее 1%. Лишь изредка возникала ситуация, когда какая-либо партия получала более 3% голосов и не была допущена к распределению мандатов. В 1957 году такое случилось с партией GB/BHE (4,6%), в 1969 году — с Национал-демократической партией

(4,3%), в 1990 году — с зелеными (3,8%), в 2002 году — с Партией демократического социализма (4,0%).

Однако в 2013 году сразу две партии лишь немного недобрали до 5-процентного барьера: представленная во всех прежних созывах бундестага Свободная демократическая партия (СвДП, 4,8%) и новая партия «Альтернатива для Германии» (4,7%). В результате общая доля голосов за партии, не допущенные к распределению мандатов, достигла 15,7%, что привело к довольно сильным искажениям пропорциональности (см. раздел 5.2).

«Избыточные» мандаты появляются в тех случаях, когда земельный список партии должен получить по результатам пропорционального распределения меньше мандатов, чем партия выиграла в одномандатных округах этой земли. В таком случае все выигранные в одномандатных округах мандаты остаются у победителей, а недостаток мандатов покрывается за счет увеличения числа депутатов в бундестаге.

До объединения Германии количество «избыточных» мандатов было небольшим (см. таблицу 3.1). В 1965–1976 годах «избыточных» мандатов вообще не было. После объединения Германии их число возросло, при этом большая часть их получалась в восточных землях.

**Таблица 3.1. «Избыточные» мандаты
на выборах в бундестаг**

Год	Общее число	В восточных землях	У одной партии
1953	3	—	2 (ХДС)
1957	3	—	3 (ХДС)
1961	5	—	5 (ХДС)
1980	1	—	1 (СДПГ)

1983	2	—	2 (СДПГ)
1987	1	—	1 (ХДС)
1990	6	6	6 (ХДС)
1994	16	13	12 (ХДС)
1998	13	12	13 (СДПГ)
2002	5	4	4 (СДПГ)
2005	16	11	9 (СДПГ)
2009	24	7	21 (ХДС)

Как показывает анализ, появлению «избыточных» мандатов благоприятствует ряд факторов. Во-первых, однородность электората способствует тому, что партия, имеющая поддержку относительного большинства избирателей, может выиграть в большей части одномандатных округов или даже во всех округах. Восточные земли (не считая Берлина) оказались электорально более однородными по сравнению с западными (кроме Бремена, Гамбурга и Саарленда). Во-вторых, более сильная конкуренция и соответственно больший разброс голосов позволяют побеждать в одномандатных округах с более низким уровнем поддержки. В восточных землях конкуренция в основном сильнее, чем в западных: там помимо ХДС и СДПГ сильны позиции левых. В-третьих, до последних выборов определенную роль играла и разница в активности избирателей: земли с более низкой явкой получали меньшее число мандатов. А в восточных землях активность избирателей ниже, чем в западных.

Впрочем, следует отметить, что в Германии «избыточные» мандаты появляются главным образом из-за того, что сравнение числа пропорциональных и мажоритарных мандатов производится в каждой земле по отдельности. Если бы это сравнение производилось на федеральном уровне, то «избыточные»

мандаты возникли бы только один раз — в 2009 году, и их было бы всего 3.

В 2009 году число «избыточных» мандатов резко возросло (до 24), и все они достались ХДС и ХСС; при этом большая часть таких мандатов образовалась в западных землях — Баден-Вюртемберге (10) и Баварии (3). При этом еще в 1997 году Конституционный суд ФРГ счел, что число «избыточных» мандатов не должно быть больше 5% от номинального числа депутатов (598), то есть не должно быть больше 29.

Чуть раньше был выявлен и более серьезный дефект системы. Оказалось, что возможна ситуация, когда прирост числа голосов, поданных за партию, приводит к потере этой партией мандата (впрочем, нет ясности в механизме такого нарушения монотонности, и, по-видимому, оно связано с действовавшей в то время многоступенчатой процедурой распределения мандатов). Проанализировав такую ситуацию, Конституционный суд ФРГ в июле 2008 года счел ее недопустимой и дал законодателям трехлетний срок для ее исправления. Парламентарии не стали спешить, и выборы 2009 года прошли по прежней схеме¹.

В 2013 году в закон был внесен ряд изменений, главное из которых — введение системы «выравнивающих» мандатов, которая к тому времени уже была опробована в некоторых землях². Суть этой новеллы в том, что в случае получения какой-либо партией

¹ Фахретдинова А. Избирательная система Германии в решениях Конституционного суда ФРГ // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 53–57; Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 5–15.

² Проблемам применения системы «выравнивающих» мандатов в земле Шлезвиг-Гольштейн посвящена статья: Румянцев А. «Избыточные» мандаты — 2: региональная

«избыточных» мандатов другие партии должны получить «выравнивающие» мандаты, чтобы доля мандатов у всех партий соответствовала доле полученных ими голосов (если считать последнюю от числа голосов, поданных за партии, участвующие в распределении мандатов).

Кроме того, был изменен порядок распределения мандатов. Если раньше мандаты сначала распределялись между партиями, а потом мандаты каждой партии распределялись между ее земельными списками, то в соответствии с новым порядком сначала определяют, сколько каждой земле положено мандатов исходя из пропорции населения, и затем в каждой земле распределяют мандаты между партиями.

На выборах 2013 года образовалось всего 4 «избыточных» мандата (у ХДС в трех восточных землях и Саарленде), но это потребовало добавления 28 «выравнивающих» мандатов, и общее число депутатов бундстага выросло до 630. В результате доля мандатов оказалась идеально соответствующей доле голосов, рассчитанной от числа голосов, поданных за партии, участвующие в распределении мандатов: наибольшее расхождение составило 0,1%. Но, как отмечалось ранее, из-за завышенного заградительного барьера существенными оказались расхождения между долей мандатов и долей голосов, рассчитанной от числа действительных бюллетеней.

Аналогичная избирательная система используется в настоящее время на выборах в ландтаги большинства германских земель. Особый вариант двухголосой смешанной связанной системы сложился в Баварии. Здесь партийные списки — открытые. Поэтому избиратели получают два разных бюллетеня: небольшой для голосования за кандидатов в одномандатном

победа принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6. С. 101–106.

округе и огромный для голосования за партийные списки и кандидатов в них. При этом при установлении очередности получения мандатов кандидатами внутри списка учитываются голоса, поданные за кандидатов в обоих бюллетенях¹.

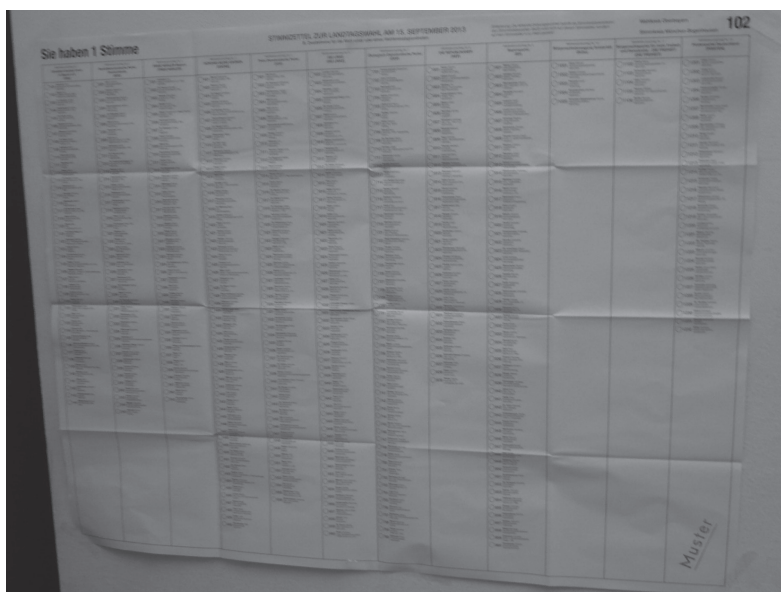


Иллюстрация 3.6. Образец избирательного бюллетеня на выборах в ландтаг Баварии 15 сентября 2013 года, избирательный округ № 102 (фото автора)

Избирательная система, близкая к германской, принята в Новой Зеландии. Здесь 70 депутатов избираются по одномандатным округам (по 63 общим и 7 этническим — для маори) и 50 — по партийным спискам. В случае появления «избыточных» мандатов число депутатов увеличивается².

¹ Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 112; <http://www.wahlen.bayern.de/landtagswahlen/>.

² Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 72.

В Великобритании аналогичная система получила название «системы дополнительного членства» (Additional Member System). Она используется для выборов Парламента Шотландии (73 мандата в одномандатных округах и 56 списочных мандатов в 8 округах), Национальной ассамблеи Уэльса (40 мандатов в одномандатных округах и 20 списочных мандатов в 5 округах) и Ассамблеи Лондона (14 мандатов в одномандатных округах и 11 списочных мандатов в едином округе)¹.

К двухголосым смешанным связанным системам обычно относят также избирательные системы, действовавшие в 1990-х и 2000-х годах в Мексике, Боливии, Венесуэле, Албании, Венгрии, Италии, Лесото² (в большинстве из перечисленных стран от них уже отказались). Однако эти системы сильно отличались от германской и не давали столь хорошего приближения к пропорциональности.

Так, в Мексике 300 депутатов Палаты депутатов избираются по одномандатным округам и еще 200 — по пропорциональной системе в пяти многомандатных округах (с 2-процентным барьером). Связанность

¹ Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М., 2004. С. 52–78; Современные избирательные системы. Вып. 1. М., 2006. С. 27–36; Болотина Е. В., Оводенко М. А. Избирательное право европейских государств (Великобритания, ФРГ, Франция). СПб., 2008. С. 10–18; Golosov G. V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. Vol. 38. № 3. P. 317–345.

² Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 220; Голосов Г. В. Вопросы совершенствования избирательной системы // Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации. М., 2010. С. 93–94; Golosov G. V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. Vol. 38. № 3. P. 317–345.

системы проявляется в двух положениях закона. Во-первых, общий процент депутатов от партии не должен превышать процент голосов, поданный за эту партию на общенациональном уровне, более чем на 8 процентных пунктов. Однако если партия в одномандатных округах получила долю мандатов, превышающую процент поданных за партию голосов более чем на 8%, она просто исключается из распределения мандатов по партийным спискам, но данное превышение никак не компенсируется. Во-вторых, ни одна партия не может получить более 300 мандатов, а если за нее подано более 60% голосов — более 315 мандатов (63%)¹.

В некоторых работах двухголосые смешанные связанные системы разделяются на две подгруппы: те, где связанность осуществляется через распределение мандатов («seat linkage», к ним относятся системы Германии, Новой Зеландии, Албании, Боливии, Венесуэлы, Лесото, Шотландии, Уэльса и Лондона), и те, где связанность проявляется при расчете голосов («vote linkage», к ним относятся системы Венгрии и Италии)².

В Венгрии до 2014 года Национальное собрание состояло из 386 депутатов. Из них 176 избирались в одномандатных округах по мажоритарной системе с перебаллотировкой. Для избрания в первом туре необходимо было получить абсолютное большинство; если никто его не набирал, во второй тур выходили кандидаты, получившие более 15% голосов, но не

¹ Гомберг А. Эволюция в условиях диктатуры // Pro et Contra. 2008. Т. 12. № 1 (40). С. 46–61; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 2. Американский континент. М., 2010. С. 38–39, 665–667, 691.

² Golosov G. V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. Vol. 38. № 3. P. 317–345.

менее трех кандидатов. До 152 мандатов замещались по пропорциональной системе в 20 многомандатных округах с использованием квоты Друпа. Таким образом, избиратель голосовал двумя бюллетенями: по одномандатному округу и по многомандатному. Остальные 58 мандатов плюс мандаты, оставшиеся незамещенными в многомандатных округах, распределялись в общенациональном округе на основе суммы остаточных голосов, то есть голосов, не реализованных в одномандатных и многомандатных округах. Именно эти мандаты обеспечивали связанность избирательной системы¹.

В Италии в период с 1993 по 2005 год на выборах в Палату депутатов действовала наиболее сложная система. Страна делилась на 26 округов, из которых 25 были многомандатными (исключение составляла провинция Вале д'Аоста). Каждый из многомандатных округов в свою очередь делился на одномандатные. При этом число одномандатных округов составляло примерно 75% от числа мандатов, выделенных данному многомандатному округу. Соответственно оставшая четверть мандатов распределялась по пропорциональному принципу. Избиратель голосовал двумя бюллетенями — за кандидата в одномандатном округе и за список в многомандатном. Каждый кандидат в одномандатном округе был привязан к

¹ Надаис А. Выбор избирательных систем // ПОЛИС. 1993. № 3. С. 70–78; Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113; Яжборовская И. С. Развитие парламентской избирательной системы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 63–67; 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. Р. 36–37; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 4. Европейско-Азиатский регион. М., 2015. С. 249–255.

одному или нескольким спискам, выдвинутом в многомандатном округе.

В одномандатных округах избранными считались кандидаты, получившие относительное большинство. Но для распределения остальной четверти мандатов применялась сложная процедура. Мандаты распределялись в общенациональном масштабе с 4-процентным заградительным барьером исходя не из полной суммы голосов, полученных списками, но каждая такая сумма предварительно уменьшалась в зависимости от результатов в одномандатных округах. В каждом одномандатном округе, где кандидат, связанный с данным списком, был избран, из результата списка вычиталось число голосов, полученных кандидатом, занявшим второе место, плюс один голос. При этом вычитаемое не могло составлять меньше 25% действительных голосов в соответствующем одномандатном округе за исключением случаев, когда избранный в этом округе кандидат получил меньшую долю¹. Иными словами, выигрыш партией мандатов в одномандатных округах приводил к некоторому (заранее не предсказуемому) снижению числа мандатов, получаемых ей по пропорциональной составляющей.

Еще один вариант двухголосой связанной системы второго типа предложил Д. М. Худoley. В его модели по одномандатным округам избирается треть депутатов. Остальные две трети мандатов («компенсационные») распределяются пропорционально «компенсационному» числу голосов, которое для

¹ Фузаро К. Правила переходного периода: новое избирательное законодательство Италии 1993 года // Реформы избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 8–38; Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М., 2004. С. 358–360, 387–391.

каждой партии вычисляется следующим образом: во-первых, к числу голосов, поданных за партию по единому округу, прибавляется число голосов, полученных кандидатами от этой партии, проигравшими в одномандатных округах, во-вторых, из данной суммы вычитается число голосов, поданных за кандидатов от этой партии, которые избраны в одномандатных округах, деленное на два¹.

На модельном примере, где за основу взяты итоги голосования на выборах в Законодательное Собрание Пермского края 2011 года, автор показал, что данная система дает хорошее приближение к пропорциональности. Однако система эта (как и итальянская) предусматривает сложную и неочевидную процедуру расчета. В качестве преимущества ее перед германской автор отметил лишь недопущение «раздувания» парламента, хотя эту же задачу можно решить более простым способом.

Двухголосая смешанная связанная система была предложена в проекте Избирательного кодекса РФ, разработанного под руководством автора данной книги, для выборов депутатов Государственной Думы. За образец взята германская избирательная система. В то же время предлагаемая в проекте система имеет и ряд отличий.

Первое отличие связано с тем, что Конституция РФ устанавливает фиксированное число депутатов Государственной Думы. В связи с этим методика распределения мандатов несколько модифицирована, с тем чтобы отказаться от института «избыточных мандатов». Если партия, допущенная к распределению мандатов, получит по одномандатным округам больше мандатов, чем ей причитается по единому

¹ Худoley Д. М. Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Научный вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 4. С. 93–100.

округу, данная партия исключается из числа партий, допущенных к распределению мандатов, и после этого проводится новое распределение мандатов. Это приведет к большему искажению пропорциональности, чем в случае «избыточных» мандатов, но все же искажение не должно быть слишком велико. К тому же, по оценкам автора, такие случаи будут крайне редкими (если вообще будут встречаться).

Второе отличие заключается в том, что в проекте Кодекса предложено сохранить ставшую уже традиционной для Российской Федерации модель разбиения единого федерального списка на территориальные группы, которые могут как объединять несколько субъектов РФ, так и включать часть территории большого субъекта РФ (см. подраздел 4.2.2).

Третье отличие связано с сохранением традиционного для России голосования с помощью двух бюллетеней. Соответственно в проекте не предусмотрена возможность исключения голосов в случаях, когда избиратель голосует за список одной партии и кандидата от другой.

Четвертое отличие касается допуска партий к распределению мандатов. Проект предусматривает 3-процентный заградительный барьер (в отличие от 5-процентного в Германии), но не предусматривает допуска к распределению мандатов партий, не преодолевших барьер, но проводших своих кандидатов в нескольких одномандатных округах¹.

Как показывает анализ, смешанная связанная система действительно позволяет сочетать достоинства мажоритарной и пропорциональной систем. С одной стороны, она обеспечивает партийное представительство пропорционально поданным за партии

¹ Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 54–57, 170, 354–355, 370–372, 431–432, 442.

голосам. С другой стороны, она обеспечивает также территориальное представительство, позволяет избирателю голосовать за конкретные личности и обеспечивает возможность участия в выборах независимых кандидатов на равных условиях с партийными.

Однако, как отмечали Э. Лейкман и Дж. Д. Ламберт, «роль личного элемента в данной системе носит иллюзорный характер: точно так, как и в Англии или во Франции наибольший успех имеют те кандидаты, которых их партии выдвигают на самые верные места»¹. Дальнейшие исследования подтвердили, что в Германии результаты по одномандатным округам определяются в основном авторитетом партии и в минимальной степени — личностью кандидата².

Как отмечал Г. В. Голосов, успеху двухголосой смешанной связанной системы в Германии способствовало то, что к моменту ее введения в стране уже успели сложиться устойчивые партийные традиции. В современных новых демократиях, где партийные системы только начинают формироваться, применение такой системы, по мнению Г. В. Голосова, чревато различными аномалиями³.

Эти аномалии связаны с возможностью избирателя голосовать одновременно за список одной партии и за кандидата другой партии или независимого кандидата (расщепление голосов, шплиттинг). Считает-

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 110.

² Jesse E. The West German electoral system: The case for reform, 1949–87 // West Eur. Politics. 1987. Vol. 10. № 3. P. 434–448; Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 142–144.

³ Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 209–210.

ся, что такая возможность таит опасность сговоров и манипуляций. Так, две достаточно сильные партии могут сговориться и призвать сторонников обеих партий голосовать за список одной из них, а за кандидатов другой¹. Для такого сговора могут быть два мотива. Первый — когда есть опасность, что один из двух партнеров по предполагаемой коалиции не преодолеет заградительный барьер. Именно такая ситуация произошла на выборах в ландтаг Нижней Саксонии в январе 2013 года, когда голоса сторонников ХДС помогли преодолеть барьер СвДП, однако это не спасло коалицию ХДС и СвДП от поражения. Предполагалось, что ситуация может повториться на выборах в бундестаг в сентябре 2013 года, однако на этих выборах СвДП не сумела преодолеть 5-процентный барьер.

Второй мотив — подобный сговор может привести к получению одной из партий «избыточных» мандатов, что позволит этим двум партиям завоевать суммарно большую долю мандатов. Есть предположение, что именно таким сговором обусловлено появление «избыточных» мандатов в Баден-Вюртемберге на выборах в бундестаг 2005 и 2009 годов. Однако прямой выигрыш от такого сговора не очень большой, а репутационные потери могут быть гораздо существеннее. К тому же после изменения закона и введения «выравнивающих» мандатов данный мотив исчезает.

Гораздо опаснее сговор, при котором одна партия выдвигает только списки, а другая — только кандидатов. Именно такой сговор произошел в 2007 году в Лесото, где использовали германскую избирательную

¹ Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 142–144; Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 174–175.

систему¹. Однако это возможно лишь в условиях неразвитой партийной системы и хорошо управляемого электората. Полагаем, что не только в Германии, но и в большинстве российских регионов подобный сговор был бы обречен на неуспех. Впрочем, германский закон ставит для такого сговора и институциональное препятствие: как отмечалось выше, в случае победы независимого кандидата или кандидата от партии, не выдвинувшей списка или не преодолевшей барьер, не учитываются вторые голоса всех избирателей, проголосовавших своим первым голосом за этого кандидата. Таким образом, очевидно, что в Лесото германская система была скопирована не полностью.

Что касается России, то здесь есть подобная, но несколько иная опасность — также в том случае, если германская система будет взята без этой подстраховочной нормы. В нашей стране, в отличие от Германии, избиратели охотно голосуют за формально независимых кандидатов. И достаточно часты примеры, когда представители партий баллотируются как независимые. Поэтому использование смешанной связанной системы с двумя голосами у избирателя может стимулировать партии «прятать» своих кандидатов под маской независимых. Это может оказаться особенно выгодно для партии-лидера, которая в таком случае фактически (то есть вместе со своими «замаскированными» независимыми кандидатами) может получить непропорциональное представительство (как это произошло на выборах в Государственную Думу в 2003 году²).

¹ Голосов Г. В. Вопросы совершенствования избирательной системы // Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации. М., 2010. С. 93–94.

² Голосов Г. В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // ПОЛИС. 2005. № 1. С. 108–119.

Полагаем, что у таких манипуляций все же есть серьезные ограничивающие факторы. Первый фактор: кандидаты, выдвинутые в округах в качестве независимых, не смогут работать на результат партии в едином округе, что неизбежно приведет к его снижению. Второй фактор: кандидаты, избранные в качестве независимых, не будут никак обязаны партии своим избранием, и это сильно подорвет партийную дисциплину. Еще один способ снизить опасность подобных манипуляций будет обсужден в разделе 6.4.

3.7.3. Системы «добавочных представителей»

Характерной чертой систем «добавочных представителей» является то, что избиратели голосуют за кандидатов в одномандатных или многомандатных округах, но их голоса засчитываются также партиям, выдвинувшим этих кандидатов. Таким образом, голос избирателя имеет двойной вес. Система в принципе не исключает возможности участия в выборах независимых кандидатов, но поданные за них голоса двойного веса не имеют.

При определении результатов выборов вначале часть мандатов (фиксированная или плавающая) распределяется на основании итогов голосования за кандидатов. На втором этапе оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются уже на основании голосов, засчитанных партиям.

Сразу следует отметить тонкую грань между этими системами и той разновидностью системы открытых списков, при которой избиратель отмечает в бюллетене лишь кандидата (см. раздел 3.6). Разница здесь в том, что при системе открытых списков голос избирателя засчитывается в первую очередь партии (даже в том случае, когда избиратель партию явно

не отмечает) и лишь во вторую очередь кандидату, а при системе «добавочных представителей» голос избирателя в первую очередь засчитывается кандидату и только затем партии.

Теоретически может существовать множество систем «добавочных представителей», различающихся рядом параметров. Однако их можно разделить на две группы. В одном случае распределение мандатов между партиями происходит независимо от результатов первичного распределения мандатов между кандидатами — здесь просматривается некоторая аналогия с параллельными избирательными системами (см. подраздел 3.7.1). Такие системы мы назвали *остаточно-пропорциональными*¹. В другом варианте при распределении мандатов на втором этапе стремятся достичь пропорционального распределения между партиями в целом аналогично тому, как это достигается при двухголосой смешанной связанной системе. Эту модель Р. Таагепера и М. С. Шугарт называли *системой «компенсаторных представителей»*².

Как отмечалось в разделах 2.2–2.4, разновидности остаточно-пропорциональной системы применялись в конце 19-го — начале 20-го века на муниципальных выборах в Бельгии, а в 1919–1924 и 1951–1956 годах на парламентских выборах во Франции. Выборы проводились в многомандатных округах. В Бельгии сначала избранными признавались кандидаты, получившие абсолютное большинство голосов, а затем остальные мандаты распределялись по пропорциональному принципу. Во Франции если какая-либо партия в избирательном округе получала абсолютное большин-

¹ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 38.

² Таагепера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114–136.

ство, она забирала в округе все мандаты, если этого не происходило, мандаты в округе распределялись пропорционально голосам избирателей.

Примером длительного использования подобной системы являются выборы в итальянский сенат с 1958 по 1992 год. Голосование проводилось в одномандатных округах. В каждом округе партия или «организованная политическая группа» могла выставить одного кандидата. При этом одна и та же кандидатура могла выдвигаться лишь в одной области и не более чем в трех ее избирательных округах. Кандидаты должны были объединяться в группы — это могли быть кандидаты от одной партии, но допускалось и объединение кандидатов от разных партий.

На первом этапе для избрания требовалось квалифицированное большинство (65% голосов). В большинстве округов (94–98%) после первого этапа мандаты оставались незамещенными, и далее эти мандаты распределялись в рамках отдельных областей по пропорциональной системе с использованием метода д'Ондта между заранее определенными группами кандидатов¹.

В пользу остаточно-пропорциональной системы неоднократно высказывались некоторые российские эксперты и политики. Так, в 1992 году подобная система была предложена в проектах законов Российской Федерации «Об основах избирательного процесса» и «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации», подготовленных рабочей группой во главе с народным депутатом РФ В.А. Балалой². Со-

¹ Карпикова И. С. Итальянский парламент (выборы и порядок формирования). М., 1965. С. 68–114.

² Указанные законопроекты опубликованы в книге: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 276–308.

гласно этим проектам, выборы должны были проводиться в 450 одномандатных округах, в которых выдвигались кандидаты. Кроме того, партии и общественно-политические объединения, чьи кандидаты были зарегистрированы не менее чем в 45 округах, имели право зарегистрировать общенациональный список кандидатов. По результатам голосования в одномандатных округах избранным должен был считаться кандидат, получивший больше голосов по отношению к другим кандидатам, но не менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки. Мандаты, оставшиеся незамещенными, должны были распределяться в масштабе единого общенационального округа пропорционально сумме голосов, поданных в одномандатных округах за кандидатов, включенных в общенациональные партийные списки, которые преодолели 2-процентный барьер.

В 1994 году похожая система была предложена в проекте закона о выборах депутатов Государственной Думы, разработанном группой сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ под руководством В. И. Васильева и А. Е. Постникова¹. Наиболее принципиальное отличие данного проекта от проекта группы В. А. Балалы заключалось в следующем. В поддержку общенациональных списков кандидатов необходимо было отдельно собирать подписи. При этом, если избирательное объединение, зарегистрировавшее общенациональный список, не имело в одномандатном округе своего кандидата, в бюллетень по данному округу должно было вноситься название избирательного объединения. В случае если за данное объединение в округе подано наибольшее количество голосов, оно должно было получить до-

¹ Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы. М., 1995. С. 105–161.

полнительный мандат для кандидата из своего общедепутатского списка. Для распределения мандатов по общедепутатскому округу должны были суммироваться голоса, поданные как непосредственно за избирательное объединение, так и за ее кандидатов, выдвинутых в одномандатных округах.

Кроме того, в отличие от проекта группы В. А. Балала, в этом проекте предлагалось считать избранными в одномандатных округах тех кандидатов, которые получили не менее 30% голосов от числа принявших участие в голосовании (и больше, чем подано за других кандидатов и за избирательные объединения). Порог в 30% был взят исходя из результатов выборов 1993 года: тогда этот порог преодолела примерно половина кандидатов, избранных в одномандатных округах¹. Заградительный барьер предлагался 5% для избирательных объединений и 7% для избирательных блоков.

Еще одной попыткой введения данной системы был проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”», предложенный группой депутатов Государственной Думы (О. В. Морозов, Н. К. Хуснутдинов, А. Г. Чершинцев, М. Л. Шаккум и В. Б. Шуба) в сентябре 2001 года и отозванный ими в апреле 2003 года².

Что касается систем «компенсаторных представителей», то идею одной из таких систем можно найти в работе В. В. Водовозова 1905 года³. В ней предлага-

¹ Постников А. Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 105.

² <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=132611-3&02>; http://www.democracy.ru/x-files/dumalaw/duma_draft_law_2/index.html.

³ Водовозов В. Пропорциональные выборы или представительство меньшинства. СПб., 1905. С. 45–47.

лось избирать по одномандатным округам примерно половину депутатов. При распределении оставшихся мандатов должна учитываться квота, которая равна (или примерно равна) половине от среднего числа избирателей, проголосовавших в округе. Избранные кандидаты, получившие излишек голосов по сравнению с квотой, могут передать этот излишек другим кандидатам от той же партии; также кандидаты, получившие недостаточное число голосов, могут передавать свои голоса однопартийцам, пока число зачтенных им голосов не достигнет квоты¹.

Хорошим примером системы «компенсаторных представителей» является система, которая была применена в ФРГ на первых выборах в бундестаг 1949 года. Голосование происходило в одномандатных округах, где баллотировались кандидаты, и каждый избиратель имел один голос². Подобная система долгое время сохранялась на выборах в ландтаги пяти земель (Баден-Вюртемберг, Рейнланд-Пфальц, Гессен, Нижняя Саксония, Шлезвиг-Гольштейн)³.

В настоящее время она действует только в Баден-Вюртемберге. Выборы проводятся в 70 одномандатных округах. Избранными в этих округах считаются кандидаты, получившие относительное большин-

¹ В.В. Водовозов писал о праве передачи кандидатом голосов «по своему усмотрению». Очевидно, что такое право порождает коррупцию. Однако в данном случае можно предусмотреть формализованный механизм передачи голосов, который бы исключал «усмотрение» — как личное кандидата, так и партийного руководства.

² Bawn K. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome // Amer. J. Political Sci. 1993. Vol. 37. № 4. P. 968–972; Golosov G.V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. Vol. 38. № 3. P. 317–345.

³ Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 112–113.

ство. Оставшиеся 50 мандатов распределяются в четырех укрупненных округах между партиями, получившими более 5% голосов. Как и в случае системы с двумя голосами (см. подраздел 3.7.2), определяется, сколько мандатов должны получить партии в соответствии с пропорцией голосов, и из этого числа вычитаются мандаты, завоеванные партией в одномандатных округах. При этом партийных списков нет, поэтому оставшиеся после вычитания мандаты получают партийные кандидаты с наибольшим абсолютным числом голосов. Если партия получила в одномандатных округах больше мандатов, чем ей положено в соответствии с пропорцией, добавляются «избыточные» и «выравнивающие» мандаты (здесь «выравнивающие» мандаты появились раньше, чем на выборах в бундестаг)¹.

В Эстонии 101 депутат парламента избирается в 12 многомандатных округах. Всем зарегистрированным кандидатам присваиваются личные регистрационные номера. Избиратель при голосовании с использованием бумажного бюллетеня пишет в нем регистрационный номер выбранного им кандидата, а при голосовании через Интернет делает отметку напротив имени предпочитаемого кандидата. Распределение мандатов проходит в три этапа. На первом этапе в каждом округе избранными признаются кандидаты, число голосов за которых больше квоты Хэйра (отношения числа действительных голосов к числу мандатов в данном округе). На втором этапе в распределении мандатов участвуют только партии, получившие более 5% в общенациональном масштабе. Мандаты распределяются между партиями в округе с учетом уже полученных мандатов и также

¹ Trefs M. Voter confusion in German federal election: the Baden-Württemberg electoral system as a possible alternative // German Politics. 2003. Vol. 12. № 3. P. 82–106.

с использованием квоты Хэйра, причем при остатке более 75% квоты партия получает дополнительный мандат. Меньшие остатки учитываются уже на третьем этапе, когда оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются в общенациональном округе¹. В целом такая система позволяет достигать хорошего соответствия между долей голосов за партию и долей получаемых ими мандатов (см. таблицу 5.12 в разделе 5.2).

В Румынии в 2008 году была принята система, при которой избиратели голосуют за кандидатов в одномандатных округах. Для избрания в округе необходимо получить абсолютное большинство. Оставшиеся мандаты распределяются между партиями пропорционально голосам, поданным за их кандидатов (без учета голосов, поданных за кандидатов, избранных в округах). Партийных списков нет, поэтому мандаты, полученные партиями на этом этапе, достаются не избранным на первом этапе кандидатам, получившим наилучшие результаты в округах².

В 2004 году в пользу подобной системы для выборов в Государственную Думу высказывался Г.А. Сатаров, однако он обрисовал ее лишь в общих чертах. Согласно его описанию, при сохранении существующей численности Думы страна должна разбиваться на 100–150 избирательных округов, в которых баллотировались бы кандидаты, как партийные, так и независимые. От каждого округа может быть избрано

¹ Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 85–89; Худолей Д. М. Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Научный вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 4 (22). С. 93–100.

² Golosov G. V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. Vol. 38. № 3. P. 317–345.

не более одного независимого кандидата — избранными считаются независимые кандидаты, занявшие первое место или выполнившие другое квотное условие, предусмотренное законом. Остальные места распределяются между партиями пропорционально голосам, поданным за их кандидатов, а затем мандаты внутри партии распределяются в зависимости от результатов, полученных ее кандидатами в округах¹.

Г. В. Голосов считает, что для новых демократий системы «компенсаторных представителей» более перспективны, чем связанные смешанные системы с двумя голосами, описанные в подразделе 3.7.2, поскольку они исключают манипуляции, связанные с расщеплением голосов². Однако отсутствие возможности расщепления голосов можно считать не только достоинством, но и недостатком данного вида избирательных систем.

Этот недостаток заключается в том, что голоса за кандидатов автоматически засчитываются партиям. Конституционный Суд РФ уже имел возможность высказать свою позицию по близкому поводу: в своем постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П он отметил, что «подпись избирателя в поддержку конкретного кандидата в одномандатном избирательном округе не обязательно означает, что этот избиратель поддерживает федеральный список, в котором значится данный кандидат, и поэтому не может автоматически, без соответствующего документального оформления, которое отражало бы его волеизъявление, включаться в число подписей в поддержку фе-

¹ Сатаров Г.А. 2004–2008: Вызовы четырехлетия и формирование многопартийности в России // Проект «Информатика для демократии — 2000+». М., 2004. С. 113–114.

² Golosov G.V. The case for mixed single vote electoral systems // Journal of Social, Political, and Economic Studies. 2013. Vol. 38. № 3. P. 317–345.

дерального списка». Мы полагаем, что эту позицию точно так же можно применить и к случаю голосования. Наш анализ (см. подраздел 5.3.3) показывает, что в России и на Украине итоги голосования за партийных кандидатов сильно отличаются от итогов голосования за выдвинувшие этих кандидатов партии. В этих условиях автоматический зачет партиям голосов, поданных за кандидатов, будет приводить к искажению волеизъявления избирателей.

Кроме того, при такой системе искусственно стимулируется завышенное число кандидатов в одномандатных округах (партия вынуждена выдвигать своих кандидатов даже там, где у нее заведомо нет шансов) и делаются фактически невозможными соглашения между близкими или родственными партиями о «разделе» одномандатных округов, в том числе поддержке ими тех или иных независимых кандидатов (избрание которых становится вообще затруднительным).