

2. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

2.1. ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Современное демократическое государство не может существовать без циклического проведения выборов в органы управления, без проработанных избирательных процедур. При этом основной задачей избирательного права является поиск избирательных систем, обеспечивающих максимальный полный учет волеизъявления людей и соответствующее этому волеизъявлению представительство интересов в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Под избирательной системой в Российской Федерации понимается важнейший элемент механизма осуществления народного суверенитета, обеспечивающий преемственность и воспроизводство государственной власти и местного самоуправления демократическими технологиями и процедурами, представляющий собой порядок выборов президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, порядок выборов в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, порядок, используемый при выборах в органы государственной власти субъектов Федерации, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

Понятие избирательной системы принято употреблять в двух значениях – широком и узком.

Избирательная система в широком смысле – это политико-правовая категория, представляющая собой результат фактических (как урегулированных нормами права, так и не урегулированных) общественных отношений по формированию органов власти в государстве посредством выборов.

Избирательная система в узком смысле – это институт конституционного права, представляющий собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих особенности распределения мандатов между кандидатами на выборные должности в соответствии с количеством полученных (или же посчитанных за них) голосов избирателей и воздействующих в связи с этим на иные аспекты избирательного процесса [1].

Таким образом, это порядок организации и проведения выборов, установления победителя или определения персонального и политического состава выборных представительных (законодательных) органов государственной или муниципальной власти по итогам голосования.

В этом случае избирательную систему следует рассматривать как технико-процедурные правовые нормы, в соответствии с которыми можно объективно определить действительные результаты выборов и установить их победителей.

С учетом разного порядка и разных условий определения победителей на выборах существуют разные избирательные системы, используемые на практике.

Правовые нормы, устанавливающие разные параметры определения победителей на выборах, содержатся в законах о соответствующих выборах, которые можно считать источниками избирательной системы.

Источниками избирательной системы в России являются:

- Конституция РФ;
- Федеральные законы:
 - «Об основных гарантиях избирательных прав»;
 - «О выборах Президента Российской Федерации»;
 - «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
 - конституции республик, уставы краев, областей и иных субъектов РФ, законы субъектов РФ о выборах органов законодательной (представительной) власти, представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления.

Избирательная система – важнейший элемент политической системы государства. В федеративных государствах она используется как в масштабах страны, так и на региональном уровне, прежде всего для выборов законодательных (представительных) органов государственной власти и регулируется соответствующими правовыми нормами [1].

Выбор избирательной системы – это один из ключевых вопросов политической жизни страны. При выборе избирательной системы часто возникают дискуссии как политического, так и конституционно-правового характера.

2.2. ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Избирательные системы в узком смысле классифицируются в теории и подразделяются на практике на мажоритарные, пропорциональные и смешанные, причем у каждой разновидности есть различные вариации и подвиды.

Мажоритарная избирательная система одна из наиболее распространенных на выборах депутатов представительных (законодательных) органов и практически единственно возможная на выборах одного должностного лица (президента, губернатора, мэра и др.). При выборах по мажоритарной избирательной системе кандидат на государственную или муниципальную должность либо кандидат в депутаты законодательного (представительного) органа баллотируется в территориальном избирательном округе и должен набрать абсолютное или, как минимум, относительное большинство голосов избирателей, проживающих в округе.

Избранным считается тот кандидат (те кандидаты), за кого было подано большинство голосов, а голоса, поданные избирателями за остальных, не избранных кандидатов, «пропадают».

Когда эта система применяется для выборов органа представительной (законодательной) власти, то обычно создаются одномандатные (либо многомандатные) избирательные округа, т. е. в каждом

из них должен быть избран соответственно один или несколько депутатов (в зависимости от числа разыгрываемых мандатов).

В зависимости от количества голосов избирателей, минимально необходимого для избрания депутата, выделяются следующие разновидности указанной мажоритарной избирательной системы: *абсолютного большинства* и *относительного большинства*.

Возможно также применение избирательной системы *квалифицированного большинства*, которое может быть больше, чем половина голосов проголосовавших избирателей (2/3 или 3/4). Мажоритарная система квалифицированного большинства предъявляет крайне высокие требования к количеству голосов, необходимому для избрания: избранным считается кандидат (список кандидатов), получивший квалифицированное большинство голосов. Поэтому данная система применяется крайне редко.

В России и в ряде других стран используется, как правило, мажоритарная избирательная система относительного большинства, при которой избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Часто она используется при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления (как правило, с использованием многомандатных округов).

При этой системе чем больше кандидатов баллотируется на одно выборное место, тем меньше голосов обычно требуется для избрания. Кроме того, раньше, чтобы победить на выборах в одно- или многомандатном избирательном округе, кандидату (кандидатам) необходимо было получить не просто относительное большинство голосов избирателей, а чтобы это число голосов было больше числа голосов, поданных избирателями против всех кандидатов. Иначе выборы в одномандатном округе будут признаны несостоявшимися, а в многомандатном округе, по крайней мере, не все депутатские мандаты будут замещены. В настоящее время законодательство не предусматривает возможности голосовать против всех кандидатов.

Другая разновидность мажоритарной системы – система абсолютного большинства, при которой кандидату для избрания необходимо получить более половины голосов избирателей (50% + 1 голос или более). В качестве базы для подсчета выступает, как правило, общее число поданных голосов. При системе абсолютного большинства, чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность того, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов.

Поэтому выборы по данной системе часто оказываются нерезультативными в связи с высокой предвыборной конкуренцией между тремя и более кандидатами. Преодолевается такая нерезультативность повторным голосованием за одного из двух кандидатов, собравших наибольшее число голосов. Это так называемый «второй тур» выборов.

Пропорциональная избирательная система используется при проведении парламентских выборов, избрании депутатов законодательных и представительных органов государственной и муниципальной власти. Голосование по этой системе производится за списки избирательных объединений (политических партий). При данной системе политические партии по итогам голосования получают в парламенте число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за список кандидатов каждой из партий на выборах.

Голосование при пропорциональной системе проводится, как правило, по единому избирательному округу, в котором соперничают списки кандидатов, выдвинутые и сформированные политическими партиями. Избиратели выбирают не между кандидатами, как при мажоритарной системе, а между партиями, предложившими списки своих кандидатов, и голосуют за партийный список кандидатов той или иной партии.

Главными особенностями пропорциональной избирательной системы является то, что, во-первых, ее применение ограничено выборами в законодательные (представительные) органы.

Во-вторых, в выборах в качестве кандидатов участвуют не граждане, а, как правило, борющиеся между собой общественные избирательные объединения (политические партии), предоставляющие избирателям возможность выбора между их списками зарегистрированных кандидатов.

В-третьих, политической партии достаточно преодолеть так называемый заградительный пункт (проходной барьер), т. е. набрать минимально необходимое количество голосов для того, чтобы его кандидаты стали депутатами.

Мандаты между партиями распределяются пропорционально числу голосов, полученных ими на выборах, т. е. чем больше голосов избирателей завоевала партия, тем больше она получит мандатов. На первый взгляд использование пропорциональной системы позволяет легко устранить недостатки мажоритарной системы и прежде всего тот, что последняя не учитывает голоса избирателей, которые по тем или иным причинам оказываются в меньшинстве по результатам голосования в избирательном округе. Но, голосуя за партийный список, избиратели зачастую знают лишь его лидеров и не знают ничего об остальных кандидатах-«списочниках» [1].

Учитывая сложность применения пропорциональной избирательной системы в российских регионах, ЦИК РФ разработала и утвердила Постановление «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» (от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3). В них рекомендовано следующим образом применять пропорциональную избирательную систему:

- Число депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, должно быть не менее двадцати. Если же численность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ невелика, а ее увеличение по каким-либо причинам окажется невозможным, то рекомендуется не применять смешанную систему, а избирать весь состав указанного органа по пропорциональной системе.
- Применять систему открытых списков для выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по пропорциональной системе. Если применяется система закрытых списков, то в законе субъекта РФ целесообразно предусмотреть требование о разделении списка кандидатов на региональные части.
- Устанавливать законом субъекта РФ, что число кандидатов в выдвинутом списке в любом случае не может быть менее числа депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, и не может превышать это число более чем в 1,5–2 раза.
- Устанавливать заградительный пункт не более 5%. В то же время законом субъекта РФ должно быть предусмотрено, что указанный заградительный пункт понижается, если к распределению депутатских мандатов оказался допущенным только один список кандидатов или если за списки, преодолевшие заградительный пункт, проголосовало 50 или менее процентов избирателей, принявших участие в голосовании.
- При распределении депутатских мандатов применять метод наибольших остатков, называемый иногда естественной квотой или квотой Хэра, т. е. систему, аналогичную применяемой ранее при выборах депутатов Государственной думы ФС РФ [2].

При множестве конкурирующих партий и отсутствии так называемого «заградительного барьера» пропорциональная система может способствовать политической раздробленности парламента, т. е. появлению множества мелких партийных фракций, что может препятствовать конструктивной работе законодательного органа (парламента).

При таких условиях в целях обеспечения эффективной парламентской деятельности законодательно устанавливается избирательный порог («заградительный барьер»), т. е. минимальный процент голосов, который партийный список кандидатов должен получить на выборах для участия в пропорциональном распределении депутатских мандатов. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 82) устанавливает, что к распределению мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению мандатов не допускаются.

Но если за федеральные списки кандидатов, преодолевших семипроцентный барьер, подано в совокупности 60 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются последовательно в порядке убывания числа полученных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, получившие менее 7% голосов избирателей, пока общее число голосов избирателей не превысит в совокупности 60% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Распределение депутатских мандатов в Государственной думе ФС РФ при пропорциональной избирательной системе происходит по определенной методике, предусмотренной статьей 83 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». ЦИК РФ подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей делится на 450 – число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу. В случае передачи депутатских мандатов федеральным спискам кандидатов, в соответствии со статьей 82.1 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», указанная сумма голосов избирателей делится на число депутатских мандатов, оставшихся после передачи. Полученный результат есть «первое избирательное частное», которое далее используется в процессе распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов.

Затем число избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, делится на «первое избирательное частное». Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов. Если после проведения первичного распределения депутатских мандатов остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение. После этого проводится распределение депутатских мандатов внутри каждого федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов и общефедеральной частью списка кандидатов (ст. 83 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») [2].

В некоторых странах используются на практике отдельные разновидности пропорциональной избирательной системы. Так, *полупропорциональная система* объединяет системы, которые, будучи основаны на мажоритарном принципе, т. е. на требовании большинства голосов для избрания, все же дает определенные возможности представительства и меньшинству избирателей.

Это достигается применением ограниченного вотума, при котором избиратель голосует не за такое число кандидатов, которое равно числу подлежащих избранию от избирательного округа депутатов, а за меньшее. При этой системе партия в многомандатном избирательном округе выдвигает не список кандидатов, баллотирующийся как единое целое, а отдельных кандидатов. Избиратель голосует только за одного кандидата, хотя от округа должно быть избрано несколько депутатов. Избранными считаются кандидаты, собравшие большее число голосов.

К этой же группе систем относится кумулятивный вотум. Избиратель, например, имеет три голоса, что меньше числа депутатов от данного избирательного округа, но он может распорядиться своими голосами тремя способами: отдать все одному кандидату; отдать два голоса одному кандидату, а третий – другому; раздать по одному голосу трем кандидатам. Система считается пригодной для небольших избирательных округов, в которых избиратели хорошо знают своих кандидатов, а их политическая принадлежность для них большого значения не имеет.

Существует также *система единственного передаваемого голоса*. Она позволяет сочетать персональный выбор с обеспечением пропорциональности представительства политических партий. Однако эта система сложна в плане определения результатов выборов.

Суть системы заключается в следующем. В многомандатном округе кандидаты выдвигаются в таком же порядке, как при системе единственного непередаваемого, т. е. каждая партия может выдвинуть столько кандидатов, сколько сочтет необходимым, и допускается выдвижение независимых кандидатов. Избиратель действует, как при мажоритарной системе с альтернативным голосованием, т. е. против фамилии желательного кандидата отмечает свои предпочтения (предпочтение) указывая цифрами 1, 2, 3 и т. д., кого он желает видеть избранным в первую очередь, а кого во вторую и т. д. При определении результатов подсчитываются первоначально голоса, полученные кандидатами при первой предпочтении. Если никто не набрал абсолютного большинства голосов, то голоса, поданные за наименее успешного кандидата, передаются другим кандидатам, а сам он исключается из дальнейшего подсчета. Эта процедура продолжается до тех пор, пока какой-либо кандидат не наберет необходимого большинства голосов [1].

Главное достоинство этой системы в том, что она обеспечивает результативность выборов и исключает необходимость проведения «второго тура».

Каждая избирательная система имеет свои особенности, достоинства и недостатки. Поэтому наиболее справедлива и оптимальна смешанная избирательная система.

Конституция РФ и федеральное законодательство не содержат никаких ограничений в использовании при проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов любых избирательных систем, что, как показывает практика, не способствует политической стабильности, не защищает избирательную систему от радикального изменения перед очередными выборами.

Список использованных источников

1. Воробьев Н. И. Избирательное право Российской Федерации. – Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа. 2018. (<https://www.iprbookshop.ru/75222.html>)
2. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации

о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
(<https://base.garant.ru/6146216/>)