

# ПОЛИС

**Политические  
Исследования**

**4'2003**

Научный и культурно-просветительский журнал

Издается с 1991 г.

Выходит 6 раз в год

№ 4 (75) 2003

**Читайте  
в следующих  
номерах:**

Демократия в современном мире

Материалы виртуальной мастерской по политической философии

История политической мысли

# ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ И РОССИЙСКОЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

А.Е. Любарев

Проблема выбора избирательной системы\* неоднократно обсуждалась в российском научном сообществе [см., напр. Лысенко 1997; Голосов 2001]. Однако, на наш взгляд, она не исчерпана. Прежде всего это касается моделей, используемых на региональных и местных выборах. Принятие в 2002 г. новой редакции Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее — “рамочный” закон) и начавшийся процесс пересмотра регионально-электорального законодательства делает обсуждение данной темы особенно актуальным.

## КЛАССИФИКАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Очень часто в избирательной системе видят лишь порядок распределения мандатов по результатам голосования или просто способ установления таких результатов [см. Чиркин 1996; Мишин 1999; Маклаков 2001; Алебастрова 2001]. Это не совсем правильно, поскольку при подобном подходе не учитывается ряд важных аспектов (о них ниже). Обычно выделяют две “основные” избирательные системы — *мажоритарную* и *пропорциональную*. Иногда к ним добавляют *смешанную* систему и *полупропорциональную*. В некоторых случаях в качестве отдельной системы рассматривают модель *единственного передаваемого голоса* [Лейкман, Ламберт 1958].

120

Подробнее всего в отечественной литературе современные избирательные системы описаны в учебнике по конституционному праву зарубежных стран, где в специальные параграфы выделены: мажоритарная система относительного, абсолютного и квалифицированного большинства, система единственного непередаваемого голоса, кумулятивный вотум, система пропорционального представительства политических партий, “панаширование”, система единственного передаваемого голоса, смешанные системы [Страшун 1996]. Правда, в указанной книге отсутствует четкая классификация избирательных систем.

По мнению ряда авторов [см., напр. Чиркин 1996], выделение в качестве особого вида избирательных систем, призванных учитывать интересы меньшинства (система единственного непередаваемого голоса, кумулятивный вотум, система единственного передаваемого голоса), может быть оправданно лишь в историческом плане — как промежуточный этап в эволюции законодательства. Эти системы объявляются “побочными ответвлениями” традиционных избирательных систем. С нашей точки зрения, такая оценка поверхностна, ибо основана на изучении лишь общегосударственных избирательных систем и не учитывает многообразия ситуаций на региональном и местном уровнях.

Самое развернутое определение избирательной системы дают К.Боун [цит. по: Постников 1996], а также Р.Таагепера и М.С.Шугарт [Таагепера, Шугарт 1997], которые выделяют в ней три аспекта (или переменных):

- (1) содержание голоса;
- (2) величина округа (или порядок суммирования голосов);
- (3) правило перевода полученных голосов в мандаты.

ЛЮБАРЕВ Аркадий Ефимович, кандидат биологических наук, Институт биохимии им. А.Н.Баха РАН.

\* В литературе понятие “избирательная система” употребляется как в широком, так и в узком смысле. В настоящей работе оно используется исключительно в узком значении.

На наш взгляд, необходимо добавить еще один, четвертый, аспект (переменную):

(4) голосование за конкретного кандидата или за партию (список кандидатов).

Наиболее просты для анализа вторая и четвертая переменные. Очевидно, что числовые значения второй переменной могут варьироваться от 1 и выше (на выборах депутатов Государственной думы РФ число мандатов, распределяемых в федеральном округе, равно 225). Вместе с тем для классификации избирательных систем достаточно знать, проводятся ли выборы по одномандатному избирательному округу или по многомандатному. У четвертой переменной возможны три значения: (а) за кандидата, (б) за партию, (в) и за кандидата, и за партию.

С первой переменной — сложнее. Избиратель может быть наделен правом:

— проголосовать за одного кандидата или список (*категорическое голосование*);

— отдать свой голос за каждого “одобряемого” им кандидата (*одобрительное голосование*);

— распределить предоставленные ему голоса между разными кандидатами (*кумулятивное голосование*);

— ранжировать кандидатов в порядке предпочтения (*ординальное, или преференциальное, голосование*).

Разумеется, существуют и другие типы голосования. Например, в литературе упоминается голосование с четырьмя вариантами ответа: “за”, “против”, “воздерживаюсь” и “предпочитаю” (предпочтение можно выразить только одному кандидату) [Гервер 1990]. Однако в данном исследовании мы ограничимся четырьмя перечисленными моделями как наиболее распространенными и изученными.

Труднее всего формализовать третью переменную. Количество допустимых вариантов здесь огромно, к тому же их набор зависит от значения трех других переменных. Поэтому для общей классификации избирательных систем целесообразно использовать первую, вторую и четвертую переменные. При этом определяющую роль играет вторая. Если округ одномандатный, четвертая переменная может иметь только одно значение — голосование за конкретного кандидата. Что касается первой, то хотя формально одобрительная и кумулятивная модели голосования допустимы и в этом случае, их применение в одномандатных округах нежелательно, ибо сам смысл указанной модели заключается в четком выборе в пользу одного кандидата\*.

Иными словами, в одномандатных округах возможна только система, которую принято называть *мажоритарной*. Обычно выделяют два типа подобной системы — *абсолютного* и *относительного большинства*\*\*.

С одной стороны, набор условий избрания кандидата не сводится к абсолютному (50% + один голос) и относительному (больше, чем другие кандидаты) большинству. Так, в некоторых регионах РФ кандидату для победы требовалось получить поддержку относительного большинства избирателей, но не менее 25% от принявших участие в голосовании [Выборы 1997]. Такую модель нельзя отнести ни к одному из обозначенных выше типов. Мало того, здесь важно и то, какой выход предлагается, если ни один из кандидатов не набирает необходимого числа голосов — повторное голосование или повторные выборы. В первом случае модель ближе к системе абсолютного большинства с пербаллотировкой, во втором — к системе относительного большинства.

\* Иной точки зрения придерживается Л.А.Кириченко, который выступает за введение в одномандатных округах одобрительного голосования [Кириченко 1993]. Аналогичную идею отстаивают и некоторые сторонники реформирования первичных президентских выборов в США [см. Таагепера, Шугарт 1997].

\*\* По мнению Таагеперы и Шугарта [Таагепера, Шугарт 1997], а также Г.Голосова [Голосов 2001], мажоритарной правомерно именовать лишь систему абсолютного большинства, тогда как для системы относительного большинства больше подходит термин “плюральная”.

В ряде российских регионов условием избрания кандидата считалось получение им более 25% голосов от числа зарегистрированных избирателей [Выборы 1997]. Ясно, что, когда явка превосходит 50%, эта система ведет себя аналогично рассмотренной выше. При 50-процентной явке она соответствует системе абсолютного большинства, а при более низкой превращается в редко применяемую систему квалифицированного большинства.

С другой стороны, при использовании системы абсолютного большинства с перебаллотировкой возможны разные варианты проведения повторного голосования. В одних случаях к участию во втором туре допускаются только два лидирующих кандидата (так практикуется в нашей стране), в других — все кандидаты, обеспечившие себе поддержку выше определенного уровня (например, 12,5%, как на выборах во французский парламент). При этом голосование во втором туре может проходить по системе как абсолютного большинства (и тогда вполне реален третий тур), так и относительного.

Не менее важной характеристикой (особенно с точки зрения избирателей) при выборах по одномандатному округу является *способ голосования* (т.е. первая переменная). Как уже отмечалось, из четырех типов голосования здесь целесообразны только два — *категорическое* и *ординальное* (преференциальное). Использование первого дает классическую мажоритарную систему (абсолютного большинства с перебаллотировкой или относительного большинства), а второго — систему *мажоритарно-преференциальную* (другое ее название — *система альтернативного голосования* — представляется не вполне адекватным). Последняя применяется крайне редко (на общегосударственном уровне — только на выборах в нижнюю палату австралийского парламента), однако она имеет серьезные преимущества при избрании должностных лиц в органы местного самоуправления.

В случае многомандатного округа с голосованием за конкретных кандидатов возможны все четыре перечисленных способа голосования. При *категорическом* голосовании мы получаем систему единственного непередаваемого голоса, при *кумулятивном* — кумулятивный вотум, при *ординальном* (преференциальном) — систему единственного передаваемого голоса. При *одобрительном* голосовании действует одна из двух версий "*блоковой*" системы: *ограниченного вотума* (избиратель имеет меньше голосов, чем разыгрывается мандатов) или *неограниченно-го вотума* (число голосов у избирателя соответствует числу мандатов)\*.

Случай многомандатного округа с голосованием за партии — это знакомая нам с 1993 г. система закрытых (связанных) партийных списков. Ее разновидности обусловлены методикой распределения мандатов, наличием или отсутствием заградительного барьера и величиной округа (выборы могут проводиться как по единому — общенациональному или общерегиональному — округу, так и по нескольким многомандатным округам).

Гораздо сложнее классифицировать смешанные системы, когда избиратель голосует и за партию, и за конкретных кандидатов. Здесь приходится использовать дополнительные переменные. В частности, приходится учитывать, голосует ли избиратель отдельно за кандидата и отдельно — за партию, либо же голосование за кандидата считается одновременно и голосованием за партию, в список которой он включен.

Следующая переменная отвечает на вопрос о том, раздельно или нет подводятся итоги голосования по кандидатам и по партийным спискам. Мандаты могут сначала распределяться между партиями, а потом — между кандидатами внутри партийного списка. Другой вариант — партийные списки конкурируют в больших многомандатных округах, а кандидаты — в округах меньшей величины (обычно одномандатных).

Таким образом, мы получаем четыре конструкции. Первая — *система открытых (свободных) партийных списков*. Необходимо отметить, что голосование

\* В 1987 — 1990 гг. в нашей стране использовалась третья, довольно экзотическая с точки зрения мировой практики, версия данной системы: избирателю предоставлялось столько голосов, сколько баллотировалось кандидатов.

за партию всегда категорическое, тогда как при выборе кандидатов внутри партийного списка могут использоваться все четыре перечисленных способа голосования (категорическое, кумулятивное, одобрительное, предпочтительное).

Вторая система — “панаширование”: избиратель вправе голосовать за нескольких кандидатов, входящих в списки разных партий; при этом поданные им голоса засчитываются в первую очередь как голоса за соответствующие партии, а после распределения мандатов между партиями — как голоса за соответствующих кандидатов [Лейкман, Ламберт 1958].

В рамках третьей системы (она называется “персонализированной смешанной” и действует при выборах депутатов германского бундестага) избиратель голосует раздельно за партию и за конкретных кандидатов. При этом распределение мандатов между кандидатами в одномандатных округах влияет на число мест, получаемых партией по итогам списочного голосования [Таагепера, Шугарт 1997; Иванченко 1999; Веденеев, Васильев 2001].

К четвертому типу относится система (ее иногда именуют “системой добавочных представителей”\*), при которой избиратель голосует за кандидатов, баллотирующихся в одномандатных округах, но его голос засчитывается и как поданный за партию, в список которой входит данный кандидат. Результаты голосования по кандидатам определяются в одномандатных округах, а по спискам — в общенациональном многомандатном округе [Васильев, Постников 1995; Таагепера, Шугарт 1997].

Таблица 1

Классификация избирательных систем

Избирательная система	Избирательные округа	Голосование за кандидатов или за партии	Способ голосования
Мажоритарная	одномандатные	за кандидатов	категорическое
Мажоритарно-преференциальная	одномандатные	за кандидатов	преференциальное
Единственного непередаваемого голоса	многомандатные	за кандидатов	категорическое
Блоковая	многомандатные	за кандидатов	одобрительное
Кумулятивный вотум	многомандатные	за кандидатов	кумулятивное
Единственного передаваемого голоса	многомандатные	за кандидатов	преференциальное
Закрытых партийных списков	многомандатные	за партии	категорическое
Открытых партийных списков	многомандатные	за партии и за кандидатов	за партии – категорическое, за кандидатов – возможны разные варианты
“Панаширование”	многомандатные	за кандидатов и (фактически) за партии	одобрительное
“Персонализированная” смешанная	многомандатные и одномандатные	за партии и за кандидатов	категорическое
“Добавочных представителей”	одномандатные и многомандатные	за кандидатов и (фактически) за партии	категорическое

\* Введение подобной системы предусматривалось в проекте Избирательного кодекса РФ, подготовленном в 1992 г. группой во главе с В.А.Балалой, а также в проекте закона о выборах депутатов Государственной Думы, разработанном в 1994 г. коллективом под руководством В.И.Васильева и А.Е.Постникова [Васильев, Постников 1995]. Сторонники такой системы имеются в Великобритании, Новой Зеландии и Канаде [Таагепера, Шугарт 1997].

Достоинства и недостатки различных избирательных систем широко обсуждаются в литературе [см., напр. Лейкман, Ламберт 1958; Васильев 1993; Избирательный закон 1993; Страшун 1996; Каюнов 1997; Лысенко 1997; Таагепера, Шугарт 1997; Иванченко 1999]. Считается уже математически доказанным, что идеальной демократической процедуры проведения выборов не существует [Каюнов 1997]. Поэтому при оценке избирательной системы решающую роль играет соотношение приоритетов: если во главу угла ставится формирование стабильного эффективного правительства, предпочтение отдается мажоритарной системе; если же делается акцент на адекватном представительстве в парламенте интересов различных групп населения — пропорциональной [Лысенко 1997; Таагепера, Шугарт 1997]. В данном разделе мы попытаемся оценить избирательные системы с точки зрения обеспечения избирательных прав граждан.

Главное достоинство системы одномандатных округов (т.е. *мажоритарной*) — близость кандидатов и депутатов к избирателям. Однако это преимущество не стоит абсолютизировать, особенно когда речь идет об общенациональных выборах. Например, в России одномандатные округа по выборам депутатов Государственной Думы охватывают в среднем 500 тыс. избирателей. Нетрудно подсчитать, что если избранный по такому округу депутат в течение всего срока своих полномочий будет круглые сутки встречаться с избирателями, то и тогда он сможет уделить каждому лишь порядка четырех минут.

Неоднократно поднимался вопрос о том, какая из двух разновидностей мажоритарной системы — абсолютного или относительного большинства — более демократична. К очевидным преимуществам последней можно отнести экономию средств, так как она предполагает проведение выборов в один тур. Система абсолютного большинства более объективно отражает настроения избирателей: претенденту необходимо получить весомую поддержку электората (в идеале — не менее половины от числа проголосовавших).

Существуют и менее очевидные факторы, определяющие достоинства и недостатки обеих систем. Так, система абсолютного большинства (с выходом во второй тур двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов) является *немонотонной*, т.е. возможны случаи, когда увеличение поддержки кандидата в первом туре приводит к снижению его шансов на избрание [Каюнов 1997].

Проведение второго тура осложняет избирательный процесс. Практика показывает, что явка избирателей в этом туре зачастую падает. Поэтому приходится либо рисковать срывом выборов, либо отменять порог явки. В случае срыва выборов нарушаются права избирателей, выразивших свою волю в первом туре. В случае же низкой явки (с учетом того, что во втором туре обычно требуется лишь относительное большинство) теряется главное достоинство системы — поддержка кандидата значительной частью избирателей.

При обсуждении данного вопроса следует, на наш взгляд, различать выборы должностных лиц (глав государств, регионов, муниципальных образований и т.п.) и выборы представительных органов. Для первых действительно важно, чтобы избранное лицо имело поддержку как можно большего числа избирателей\*. Что же касается депутатов, то здесь ситуация иная. Депутат всегда представляет лишь часть избирателей, и только ассамблея в целом должна представлять всех. По оценкам экспертов, система относительного большинства лучше защищает права меньшинств и потому надежнее обеспечивает представительный характер избираемого органа, чем система абсолютного большинства\*\* [Лейкман, Ламберт 1958].

\* Новая редакция “рамочного” закона предусматривает обязательное проведение выборов высших должностных лиц субъектов РФ по системе абсолютного большинства.

\*\* Не случайно систему относительного большинства иногда называют “плюральной” [Таагепера, Шугарт 1997; Голосов 2001].

Как уже отмечалось, между системами абсолютного и относительного большинства нет четкой грани. Право на существование имеют и некоторые промежуточные варианты. Поскольку для победы во втором туре необходимо получить больше голосов, чем соперник, и больше, чем подано против обоих кандидатов, то минимально возможный уровень поддержки победителя составляет около 34%\* (недействительными голосами здесь приходится пренебречь). Поэтому вполне разумной кажется система, предполагающая назначение второго тура лишь в том случае, если ни одному из кандидатов не удалось пересечь планку в 35% голосов.

Не вполне обоснована и норма, согласно которой во второй тур должны выходить только два кандидата. Если в первом туре все кандидаты получили сопоставимые доли голосов\*\*, проведение повторного голосования по кандидатурам, занявшим первые два места, не более обоснованно, чем присуждение победы вышедшему на первое место (у третьего кандидата не меньше шансов на успех во втором туре).

В связи с этим привлекательной остается *мажоритарно-преференциальная система*, позволяющая победителю получить абсолютное большинство без повторного голосования. Главным ее недостатком (как и системы единственного передаваемого голоса, о которой пойдет речь ниже) является сложность подсчета голосов. Тем не менее она может быть рекомендована для выборов глав небольших муниципальных образований (и иных должностных лиц местного самоуправления).

Из перечисленных в предыдущем разделе систем голосования за кандидатов в многомандатных округах наименее приемлемой представляется *система кумулятивного вотума*: вследствие произвольности определения числа предоставляемых избирателю голосов результаты голосования могут оказаться случайными. Но и укоренившуюся в нашей стране «блоковую» систему с «неограниченным» вотумом принято считать недемократичной, так как она благоприятствует большинству в ущерб меньшинству [Лейкман, Ламберт 1958; Каюнов 1997; Голосов 2001]. Гораздо лучше права меньшинства защищает *система ограниченного вотума* и ее крайний вариант — *система единственного непередаваемого голоса*\*\*\*.

Введение ограниченного вотума часто встречает психологическое сопротивление. Задается вопрос: почему избирателя ограничивают в выборе и не дают ему столько голосов, сколько замещается мандатов в округе? Но анализ показывает, что при голосовании по многомандатным округам избиратели редко используют все имеющиеся у них голоса [Любарев 2001]. Вероятно, ограниченный вотум и система единственного непередаваемого голоса более понятны избирателям, чем это кажется некоторым экспертам.

Заслуживает внимания и *система единственного передаваемого голоса*. Неоднократно утверждалось, что названная модель является «лучшей», поскольку обеспечивает максимально благоприятные условия для выражения избирателем собственной позиции [Лейкман, Ламберт 1958; Таагепера, Шугарт 1997]. Предложения об использовании ее в нашей стране [Базилева, Эмерсон 1989] или осторожные заявления о такой возможности [Глушко и др. 1991; Иванченко 1991] звучат давно. Однако на постсоветском пространстве она была применена лишь однажды — в Эстонии в 1989 г., причем процедура подведения итогов голосования не только не была в достаточной степени проработана, но и осталась скрытой от граждан, что вызвало их серьезное недовольство [Васильев 1993].

\* В качестве примера можно привести результаты повторного голосования на выборах мэра Нижнего Новгорода в сентябре 2002 г.: В.Булавинов получил 35,09%, Ю.Лебедев — 34,53%, против обоих проголосовали 29,38%.

\*\* Так, в ходе первого тура выборов губернатора Красноярского края в сентябре 2002 г. А.В.Усс получил 27,6%, А.Г.Хлопонин — 25,3%, С.Ю.Глазьев — 21,4% голосов.

\*\*\* В нашей стране подобные системы применяются исключительно на региональных и местных выборах. В частности, по системе единственного непередаваемого голоса были избраны в 2001 г. депутаты Законодательного собрания Тверской области и Мурманской областной думы.

Высказываются опасения, что данная система чересчур сложна для избирателей. Но опыт ее применения в Австралии, Ирландии и на Мальте свидетельствует об обратном [Лейкман, Ламберт 1958]. Другое дело — сложность процедуры подсчета голосов и определения результатов выборов\*. В частности, рассматриваемая система (как и мажоритарно-преференциальная) требует централизованной обработки всех бюллетеней, что чрезвычайно трудно осуществить в рамках большого округа. Поэтому она наиболее оправдана на местных выборах.

Одним из главных недостатков *системы выборов по партийным спискам* считается отсутствие прямой связи между избирателями и депутатами. Наиболее уязвима в этом отношении принятая в нашей стране система выборов по единому общенациональному округу и “закрытым” (“связанным”) спискам.

Выбор в пользу единого общенационального округа, более характерный для небольших государств (таких, как Израиль), был обусловлен громадными различиями регионов РФ по численности населения, что препятствовало построению многомандатных округов на основе регионального деления. В то же время авторы первого проекта российской пропорциональной системы не считали возможным искусственно объединять субъекты Федерации в укрупненные округа [Избирательный закон 1993; Каюнов 1997]. Аналогичные соображения, очевидно, преобладали и на следующих этапах работы над избирательным законодательством. С появлением федеральных округов принцип объединения субъектов РФ, казалось бы, вырисовался. Но вряд ли парламентарии захотят таким образом “узаконить” новые административные единицы.

При обсуждении данной проблемы необходимо учитывать еще два обстоятельства. Во-первых, недостаток, присущий единому округу, в известной мере скомпенсирован требованием о выделении в электоральных списках региональных групп. При этом сами избирательные объединения и блоки решают, какие регионы соединять, что позволяет избежать искусственности, неизбежной при принудительной процедуре. Вместе с тем звучащие иногда предложения обязать избирательные объединения и блоки разбивать свои списки на 89 групп, соответствующих субъектам РФ [Вешняков 2002], на наш взгляд, нереалистично, поскольку заранее обрекает большую часть таких групп на поражение.

Во-вторых, выборы по крупному избирательному округу обладают несомненными преимуществами с точки зрения пропорциональности представительства. Если в округе замещается менее 20 мандатов, то даже без установления заградительного барьера значительные группы избирателей могут лишиться возможности иметь своих представителей в парламенте.

Но у этой проблемы есть и информационный аспект. В наш век телекоммуникаций мы гораздо лучше знаем политиков федерального уровня, чем местных кандидатов. В этих условиях избирателю легче делать выбор тогда, когда во главе списка стоят федеральные партийные лидеры\*\*.

Анализ мировой электоральной истории [Веденеев, Богодарова 1997] свидетельствует о том, что проведение выборов по партийным спискам в небольших округах вызвано в основном историческими факторами: первоначально избирательные округа соответствовали административно-территориальным единицам и чаще всего были многомандатными. Со временем при голосовании по системе большинства стали переходить к одномандатным округам. Там же, где действует система выборов по партийным спискам, налицо тенденция к укрупнению округов, в т.ч. к введению общенациональных.

Другая проблема пропорциональной системы связана с выбором между “закрытыми” и “открытыми” списками. Недавно председатель Центризбиркома выразил сожаление, что в новой редакции Федерального закона “О выбо-

\* К сожалению, обеспечить полную надежность такой процедуры пока не удалось даже в случае гораздо более простых систем [Любарев 2001].

\*\* В пользу данного предположения говорит и тот факт, что против всех федеральных списков неизменно подается заметно меньше голосов, чем против всех кандидатов в одномандатных округах.



рах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ” сохранилась система “закрытых” списков [Вешняков 2002]\*. Главным изъяном подобной системы считается то, что избиратель не может влиять на очередность получения депутатских мандатов внутри партийного списка.

Однако необходимо иметь в виду, что и система “открытых” списков не свободна от недостатков. Прежде всего она осложняет подсчет голосов. Этому обстоятельству можно было бы и не придавать значения, справедливо полагая, что избирательная система призвана обеспечивать права граждан, а не удобство избирательных комиссий. Но усложнение подсчета голосов влечет за собой и усложнение контроля за этой операцией, а соответственно — снижение доверия общества к полученным результатам.

Кроме того, система “открытых” списков к межпартийной конкуренции добавляет внутрипартийную. На первый взгляд, это хорошо, поскольку в идеале должно способствовать развитию внутрипартийной демократии и препятствовать бюрократизации партийного аппарата. Но реальная ситуация далеко не столь однозначна. В условиях избирательной кампании главным средством внутрипартийной конкуренции, вне сомнения, будет предвыборная агитация. Между тем преимущество агитационной кампанией и финансовые ресурсы сосредоточены преимущественно в руках партийного центра и партийного аппарата. Не приведет ли переход к “открытым” спискам к результатам, противоположным задуманным, т.е. появлению у партийных функционеров возможности “корректировать” решения, принятые на съезде партии, и проталкивать вперед не слишком популярных в партии лиц? Готовы ли законодатели к тому, чтобы защитить права кандидатов в процессе межпартийной конкуренции?

Все эти проблемы остро стоят сегодня перед законодателями субъектов РФ, которым в соответствии с новой редакцией “рамочного” закона предстоит включить положение о голосовании по партийным спискам в свои законы о выборах [Любарев 2002; Глубоцкий, Кынев 2003]. В подавляющей части регионов (если не во всех) число административно-территориальных единиц сопоставимо с числом депутатов, которые будут избираться по пропорциональной системе, поэтому им нецелесообразно проводить такие выборы по нескольким многомандатным округам.

В декабре 2002 г. Центризбирком утвердил методические рекомендации субъектам РФ, где предлагает им для преодоления дефектов системы выборов по партийным спискам сделать эти списки “свободными” либо разбить их на региональные группы [Постановление 2002]. Об изъянах “свободных” списков уже было сказано. Что же касается разбиения списка на региональные группы, то целесообразность такой меры представляется сомнительной. Во-первых, число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе на региональных выборах, будет на порядок ниже, чем на выборах в Государственную Думу. Во-вторых, электорат в регионе обычно более однороден, чем в целом по стране. Вероятно, в многонациональных субъектах РФ (республиках) такое разбиение может быть оправдано, в других же оно создаст больше сложностей, чем преимуществ.

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ В “РАМОЧНОМ” ЗАКОНЕ

При анализе “рамочного” закона прежде всего бросается в глаза крайнее невнимание законодателей к вопросу о выборе избирательной системы. В отличие от проекта Избирательного кодекса, разработывавшегося в 1992 г. еще в Верховном Совете РФ, ни в одном из вариантов “рамочного” закона (1994, 1997, 2002 гг.) нет специальной статьи, посвященной собственно электоральным системам. Нормы, касающиеся данного вопроса, разбросаны по всему его тексту и появляются в самых неожиданных местах.

\* Это сожаление удивительно, если учесть, что подготовкой проекта закона занимался именно Центризбирком.

Так, положение о необходимости использовать на региональных выборах пропорциональную систему помещено в п. 16 ст. 35, которая называется “Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками”. Нормы, связанные с системой выборов по многомандатным округам, включены в п. 2 ст. 5 (“Равное избирательное право и право на участие в референдуме”), п. 8 ст. 18 (“Образование (определение) избирательных округов, округа референдума”) и п. 5 ст. 70 (“Порядок определения результатов выборов, референдума”). А норма, обязывающая проводить выборы высшего должностного лица субъекта РФ по системе абсолютного большинства, оказалась во втором абзаце п. 1 ст. 71 (“Повторное голосование и повторные выборы. Дополнительные выборы”).

В результате выбор избирательной системы начинает предопределяться процессуальными нормами, а не наоборот, как это должно быть при разумной, логичной структуре законодательства. Например, в ст. 63 “рамочного” закона исчерпывающим образом описывается содержание избирательного бюллетеня. В п. 7 ст. 64 четко оговорено, как может голосовать избиратель. В пунктах 14, 15, 17, 18 ст. 68 установлен порядок подсчета голосов избирателей. Между тем в указанные “рамки” не укладывается целый ряд избирательных систем, которые обсуждались выше\*. В частности, системы, основанные на преференциальном голосовании (мажоритарно-преференциальная и система единственного передаваемого голоса) требуют совершенно иной формы избирательного бюллетеня и абсолютно других способов голосования и подсчета голосов.

Более того, даже пропагандируемая Центризбиркомом система “открытых” списков не отвечает указанным нормам. Так, Центризбирком рекомендует добавлять в избирательный бюллетень строку: “Из отмеченного списка кандидатов голосую за кандидата №”, с расположенным справа от нее пустым прямоугольником. Избиратель, желающий отметить какого-либо кандидата из списка, должен проставить в этом прямоугольнике списочный номер соответствующего кандидата. Рекомендуются также прилагать к протоколу об итогах голосования таблицы, содержащие данные персонального голосования за кандидатов, выдвинутых в составе партийных списков. Все эти рекомендации находятся вне “рамок” федерального закона.

Вероятно, кто-то полагает, что такие нормы не противоречат “рамочному” закону, а являются “гарантиями избирательных прав, дополняющими гарантии, предусмотренные федеральным законом”. Но есть и другое мнение: нормы “рамочного” закона, устанавливающие содержание избирательного бюллетеня, порядок голосования и подсчета голосов, носят императивный характер и не терпят никаких дополнений. Столкновение этих двух позиций может привести к многочисленным судебным разбирательствам, которые поставят под угрозу проведение региональных выборов\*\*.

\* \* \*

В последнее время неоднократно высказывалась мысль о необходимости кодификации федерального избирательного законодательства [Иванченко 2001; Шейнис и др. 2001; Борисов 2002]. Например, в докладе Центризбиркома, опубликованном в октябре 2000 г. [О развитии 2000], предлагалось осуществить такую кодификацию после завершения очередного цикла федеральных выборов (2003 — 2004 гг.). Очевидно, что при разработке соответствующего Кодекса необходимо будет особенно тщательно продумать вопрос об избирательных системах, которые могут применяться на выборах различного уровня.

\* Стоит отметить, что в установленный “рамочным” законом 1997 г. порядок подсчета голосов не укладывались даже выборы по многомандатным округам.

\*\* В качестве иллюстрации можно сослаться на решение Мосгорсуда от 16 января 2003 г., поддержанное Верховным судом РФ, согласно которому избрание вице-мэра Москвы одновременно с мэром противоречит федеральному законодательству, в т.ч. Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

В силу федеративного устройства российского государства право выбора той или иной системы следует сохранить за субъектами РФ. Однако для каждой избирательной системы в федеральном законодательстве должен быть предусмотрен набор гарантий электоральных прав граждан, обеспечивающий проведение подлинно свободных и справедливых выборов.

- Алебастрова И.А. 2001. *Конституционное право зарубежных стран*. М.
- Базилева И., Эмерсон П. 1989. Через разногласия — к согласию. — *Век XX и мир*, № 11.
- Борисов И.Б. 2002. Некоторые особенности развития и применения избирательного законодательства Российской Федерации — *Материалы “круглого стола” по обсуждению законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”*. М.
- Васильев В.И. (ред.). 1993. *Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы*. М.
- Васильев В.И., Постников А.Е. (ред.). 1995. *Выборы в Государственную думу: правовые проблемы*. М..
- Веденеев Ю.А., Богодарова Н.А. (ред.). 1997. *Очерки по истории выборов и избирательного права*. Калуга, М.
- Веденеев Ю.А., Васильев А.В. 2001. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии. — *Журнал о выборах*, № 4.
- Вешняков А.А. 2002. Традиции и новеллы избирательного процесса в России. — *Журнал о выборах*, № 4.
- Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика*. 1997. М.
- Гервер М.Л. 1990. Предлагаю изменить нашу избирательную систему. — *Советское государство и право*, № 7.
- Глубоцкий А.Ю., Кынев А.В. 2003. Опыт смешанных выборов в российских регионах. — *Полис*, № 2.
- Глушко Е.К., Кобаренкова Е.Ю., Леванский В.А., Лысенко В.И. 1991. Избирательные системы в СССР: поиск оптимальной модели. — *Советское государство и право*, № 7.
- Голосов Г.В. 2001. Измерения российских избирательных систем. — *Полис*, № 4.
- Иванченко А. 1991. К цивилизованным выборам. — *Народный депутат*, № 17.
- Иванченко А.В. (ред.). 1999. *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации*. М.
- Иванченко А. 2001. Очередные льготы для думских партий? — *Выборы. Законодательство и технологии*, № 9–10.
- Избирательный закон: Материалы к обсуждению*. 1993. М.
- Каюнов О.Н. 1997. *Незримая логика избирательных законов*. М.
- Кириченко Л.А. 1993. Избирательная система для общества переходного периода. — *Два опыта избирательной системы*. М.
- Лейкман Э., Ламберт Д.Д. 1958. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М.
- Лысенко В.И. 1997. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса. — *Вестник ЦИК*, № 3.
- Любарев А.Е. 2001. *Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989 — 2000*. М.
- Любарев А. 2002. Задачи для региональных депутатов. — *Выборы. Законодательство и технологии*, № 8–9.
- Маклаков В.В. (отв. ред.). 2001. *Конституционное право. Словарь*. М.
- Мишин А.А. 1999. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. М..
- О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. — *Вестник ЦИК*, № 21.
- Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3 “О методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации”. 2002. — *Вестник ЦИК*, № 11.
- Постников А.Е. 1996. *Избирательное право России*. М.
- Страшун Б.А. (ред.). 1996. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть*. Т. 1–2. М.
- Таагепера Р., Шугарт М.С. 1997. Описание избирательных систем. — *Полис*, № 3.
- Чиркин В.Е. (отв. ред.). 1996. *Сравнительное конституционное право*. М.
- Шейнис В.Л., Каюнов О.Н., Луценко В.И. 2001. Законодательство о выборах и его применение в 1999 — 2000 годах. — *Интернет-мониторинг выборов в России (новая гражданская инициатива Проекта “Информатика для демократии — 2000+”)*. М.