

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С. В. Чердаков  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Мажоритарная избирательная система и её виды.

Исполнитель студент группы 221-зб1	_____	Е.А. Шолохов
Руководитель доцент, канд. юр. наук	_____	Т. Ю. Ныркова
Нормоконтроль ассистент	_____	Н.С. Архипова

Благовещенск 2017



## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 60 с.. 33 источника

### ВЫБОРЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА, КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из дискуссионных вопросов в сфере избирательных правоотношений является вопрос закрепления в правовых актах наиболее приемлемой избирательной системы, обеспечивающей полный учет волеизъявления граждан и соответствующее этому волеизъявлению представительство интересов в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Объектом данного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в ходе организации и проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, закрепляющие мажоритарные избирательные системы, используемые на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации.

Целью работы – выявление особенностей и проблем в правовом регулировании мажоритарных избирательных систем.

В работе используются следующие методы исследования: общенаучные: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, аспектный анализ, нормативно-правовые акты, законы.

Новизна разработки - рассматриваются приоритетные направления совершенствования избирательных систем, способы противодействия нарушениям в ходе выборов, общие проблемы реформирования избирательного законодательства.

Результатом исследования стали выводы о том, что региональные законы, регулирующие проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, содержат массу пробелов и противоречий. Как показал наш анализ, пробелы и противоречия подобного рода присутствуют в 36 из 37 исследованных законах. Полагаем, что наиболее разумный выход из этой ситуации – это перенос регулирования избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, из регионального законодательства в федеральное.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические основы мажоритарной избирательной системы	8
2 Общие вопросы мажоритарной избирательной системы	
15	
2.1 Понятие и виды мажоритарной избирательной системы	15
2.2 Достоинства и недостатки мажоритарной избирательной системы	27
2.3 Современная российская избирательная система в свете теории общественного выбора	31
2.4 Пути совершенствования избирательной системы	
43	
Заключение	
53	
Библиографический	список
58	

## ВВЕДЕНИЕ

Выборность органов государственной власти и органов местного самоуправления является признаком демократического государства. В этой связи вопрос о создании эффективной, соответствующей правовым традициям страны модели выборов становится особенно важным. Этим и обусловлена актуальность выбранной темы исследования.

От степени демократизма избирательной системы зависит степень демократизма формируемых органов государственной власти и органов местного самоуправления. Можно привести много примеров, когда выбор той или иной избирательной системы нарушает права избирателей, и ставит под сомнение демократичность выборов.

Исследование мажоритарной избирательной системы в Российской Федерации становится востребованным из-за перехода от пропорциональной избирательной системы на выборах в 2016 году депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к мажоритарно-пропорциональной (смешанной) системе, а также к прямому избранию высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) в субъектах Российской Федерации.

Цель исследования конкретизирована нами в следующих задачах:

- раскрыть содержание понятия и сущности избирательной системы;
- проанализировать достоинства и недостатки мажоритарной избирательной системы;
- сформулировать пути совершенствования избирательной системы.

Вопросы, связанные с выбором оптимальной избирательной системы, рассматриваются в трудах таких ученых как Авакьян С. А., Баглай М. В., Гасанов К. К., Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е., Лейкман Э., Ламберт Д., Ныркова Т. Ю., Прудников А. С. и другие.

Правовую базу работы составили Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 г.), Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ "О

внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014 г.), Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017 г.), Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 г. №19-ФЗ (в ред. от 01.06.2017), Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 28.12.2016, с изм. от 13.04.2017) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и другие правовые акты.

Правовые акты составляют целостную систему, поскольку объединены единым предметом регулирования - проведением выборов.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МАЖОРИТАРНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Термин «избирательная система» используется в как науке, так и в правовых актах в «широком» и «узком» смыслах.

Так, часть 3 статьи 23 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> закрепляет понимание избирательной системы как «условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов». Вместе с тем, такое узкое понимание избирательной системы влечет за собой всю иную совокупность правовых норм и позволяет рассматривать избирательную систему в более широком смысле.

Если выборы проведены успешно и результаты признаны большинством, это говорит о том, что данное общество способно решать политическими мирными средствами все существующие проблемы.

В своей структуре избирательная система Российской Федерации имеет два основных раздела. Это, прежде всего, избирательное право - правовые нормы о порядке выборов, где существует пассивное (право быть избранным) и активное право (политическое, касающееся права граждан избирать).

Также существуют многие акты и избирательные законы, которые регулируют сам процесс выборов<sup>2</sup>.

Во-вторых, основным компонентом избирательной системы является избирательный процесс - целый комплекс разнообразных действий по организации выборов, по их осуществлению. Этот практический организационный момент основан на избирательном праве и имеет несколько важных своей последовательностью этапов: назначение даты, образование округов и

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Правкин, С.А. Государство, право и местное самоуправление в России: история и современность. М. 2016. С.89



участков для выборов, формирование избиркомов и - самое главное - выдвижение кандидатов, их регистрация, затем голосование и подведение итогов с установлением результатов.

Система избирательных комиссий в Российской Федерации:

Коллегиальные независимые органы, которые формируются соответственно избирательному законодательству, организуют и обеспечивают проведение выборов на всех уровнях и референдумов, - это избирательные комиссии. Они не зависят ни от государства, ни от местных властей, действуют самостоятельно (на практике должностные лица практически постоянно вмешиваются в их деятельность).<sup>3</sup>

Система избирательных комиссий в Российской Федерации достаточно сложна и неоднородна.

ЦИК РФ - Центральной избирательной комиссии - дано возглавить всю эту систему, она функционирует на постоянной основе и организует выборы на федеральном уровне.

ИКСы РФ - избирательные комиссии в субъектах страны - тоже действуют постоянно и помимо участия в организации выборов на федеральном уровне полностью реализуют выборы в регионах (депутатов-законодателей). Избирательные комиссии существуют территориальные, в муниципальных образованиях, а также окружные и участковые.

Когда подробно рассмотрена сама избирательная система Российской Федерации, понятие, виды её, необходимо остановиться на основных принципах её действий. Прежде всего ею фиксируются основополагающие начала, где находится база всего механизма правового регулирования права граждан, закреплённое в Конституции: быть избранными и избирать в органы государственной власти и в местное самоуправление.

Принципы работы избирательной системы должны служить критерием законности, правомерных действий кандидатов, избирателей, комиссий и

---

<sup>3</sup> Ежевский, Д. О. Референдум в муниципальном образовании: российский и зарубежный опыт // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С.23

объединений - всех участвующих в выборах. Поскольку используются разные виды избирательных систем Российской Федерации, необходимо всесторонне защищать права граждан. Юридически закрепляют принципы избирательных прав Конституция РФ, уставы субъектов Федерации, федеральные законы, нормы международного права.

Здесь обычно рассматриваются две группы принципов по регулированию избирательных отношений: принципы участия в выборах российских граждан и принципы, касающиеся непосредственно организации выборов и их проведения.

В принципах участия граждан России в выборах есть прямая связь с условиями реализации и содержанием субъективных прав избирателей. Избирательное право должно быть прямым, равным и всеобщим, участие в выборах избирателей - добровольным, голосование - тайным. В Конституции РФ прямо не закреплено наличие каждого из этих принципов, но оговаривается всё это в статье 81, относящейся к выборам президента страны. Поэтому особое значение имеет статья 3 в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 № 67-ФЗ, где предусмотрено добровольное и свободное участие в выборах всех граждан России, и основанием являются тайное голосование и всеобщее прямые и равные права<sup>4</sup>.

Принципы избирательной системы Российской Федерации во главу угла ставят всеобщее избирательное право, где предполагается, что любой гражданин в возрасте от восемнадцати лет имеет право на избрание в государственные органы власти и местное самоуправление. А также он может избирать, участвуя во всех предусмотренных законами и проводимых по закону избирательных действиях. Реализация этого права не зависит от расы, пола, языка, национальности, происхождения, должностного или имущественного положения, отношения к религии, места жительства, членства в обществен-

---

<sup>4</sup> Ежевский, Д. О. Специфика формирования кадрового резерва на муниципальной службе в субъектах Российской Федерации // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в странах СНГ и Европы. Международная научно-практическая конференция: сборник материалов. 2015. С.90

ных объединениях, убеждений и любых других обстоятельств. Как раз в это и называет всеобщностью российская избирательная система.

Институт развития избирательной системы Российской Федерации (ИРИС) - организация общественная, неправительственная и неполитическая, позиционирующая свою деятельность на восполнение потребности общества в информации о народовласти. Именно оттуда идут самые одиозные разоблачения в сфере избирательного права россиян. Однако надо помнить, что всеобщность избирательного права никак не может означать отсутствие ограничений в участии граждан в выборах. В законодательстве имеется длинный ряд цензов, установленных в нормах права, где ограничиваются избирательные права отдельных граждан по тем или другим причинам.

Дискриминационной составляющей в этих цензах, конечно же, нет, поскольку они преследуют цели другого порядка: это обеспечение заинтересованного и осознанного участия в выборах без злоупотреблений избирательными правами. Ценз возрастной и ценз оседлости первые в этом списке. Президентом не может быть избран человек, которому ещё не исполнилось тридцать пять лет, а депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нельзя быть людям младше двадцати одного года. А вот максимальный возраст не установлен. Ценз оседлости применяется только к пассивному избирательному праву. Например, президентом не может быть человек, который проживает на территории страны менее десяти лет<sup>5</sup>.

Все современные государства с демократическим строем применяют на практике общенациональные выборы - парламентские и президентские, затем выборы региональной власти и, наконец, в местное самоуправление. Это позволяет рассматривать избирательную систему в «широком смысле». Поскольку целью настоящей работы стало исследование избирательной системы в «узком смысле», следует отметить, что наиболее используемые модели избрания в Российской Федерации следующие: мажоритарная избирательная система, смешанная и пропорциональная.

---

<sup>5</sup> Чихладзе, Л. Т. Муниципальное право России. М.: РУДН, 2015. С.78

1. Мажоритарная основывается на принципе большинства, то есть побеждает кандидат, у которого получилось набрать голосов больше, чем у других. Избирательное право и избирательная система Российской Федерации в основном закрепляют большинство абсолютное (пятьдесят процентов плюс один голос) и относительное (просто больше, чем у соперников). В случае если абсолютного большинства не набрал никто, выбор будет сделан на втором туре голосования, где соперничать будут два кандидата, которые набрали больше всех голосов. Именно по такой системе избирается президент.

2. Избирательное право и избирательная система Российской Федерации использовала принцип пропорциональности в распределении парламентских мест соответственно количеству полученных голосов на выборах по партийным спискам, и каждая партия имела определённое число парламентских мест, которое вычисляется из того количества мандатов, которые получены партией в каждом из избирательных округов<sup>6</sup>.

В 2007 году был повышен избирательный барьер, убраны рубрика "против всех" и нижний порог явки на выборы, партии уже не могли формировать блоки. Теперь, после 2011 года, всё стало иначе, о третьей, действующей сейчас, системе - отдельно.

Смешанная избирательная система Российской Федерации:

Выборы Госдумы 2011 года были последними, когда в федеральный парламент прошли только четыре партии, представители которых были в нижней палате пятого созыва. Это КПРФ, "Единая Россия", ЛДПР и "Справедливая Россия". Ни одна из других партий не смогла перешагнуть барьер 5-7 % голосов.

Развитие избирательной системы Российской Федерации предполагает в дальнейшем использовать пропорционально-мажоритарный принцип проведения выборов, как это уже произошло в 2016 году. Это достаточно гибкое

---

<sup>6</sup> Линик Л. Н. Избирательные системы республик поволжского региона: развитие и особенности: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М. 2013. С.490

соединение типов избирательных систем, удобное для выборов в конкретный властный орган. Одна половина депутатов была избрана по одномандатным округам (мажоритарная система относительного большинства), вторая половина - по пропорциональной системе с пятипроцентным барьером и единый избирательный округ. Действующее законодательство предписывает прошедшим в парламент партиям выдвигать кандидатов в президенты России без сбора подписей. Партии, получившие более трёх процентов голосов, получили бы целый ряд привилегий и льгот вместе с прямым допуском на следующие выборы в Госдуму.

Но три процента ни одна не набрала, и у руля остались всё те же вышеперечисленные четыре партии.

В Амурской области с 1994 года по 2016 год при избрании законодательного (представительного) органа государственной власти использовались различные модели избирательных систем, анализ которых показал переходы от мажоритарной к смешанной системе, от смешанной к пропорциональной, от пропорциональной снова к смешанной. (Таблица 1)

Созыв	Численность депутатского корпуса	Модель избирательной системы	Округа
1	2	3	4
1 созыв	30	мажоритарная система относительного большинства	пятнадцать 2-мандатных избирательных округов
2 созыв	30	мажоритарная система относительного большинства	пятнадцать 2-мандатных избирательных округов
3 созыв	36	мажоритарная система относительного большинства	двенадцать 3-мандатных избирательных округов

Продолжение таблицы Таблицы 1

1	2	3	4
4 созыв	36	мажоритарно-пропорциональная система (смешанная)	18 депутатов - девять 2-мандатных, 18 депутатов - единый округ
5 созыв	36	пропорциональная система	единый округ
6 созыв	36	пропорциональная система	единый округ
7 созыв	36	мажоритарно-пропорциональная система (смешанная)	18 депутатов – 18 одномандатных, 18 депутатов - единый округ

Таблица 1 - Избирательные системы

Так, наблюдаем, что избирательная система в Амурской области при избрании регионального парламента не изменялась на протяжении 3 созывов,

в 4 созыве стала присутствовать смешанная мажоритарно-пропорциональная система, так как добавился 3 округ, в 5 и 6 созыве при едином округе избирательная система Амурской области - пропорциональная. На данный момент в Амурской области на основании Закона Амурской области от 6.03.2012 г. № 17-ОЗ (ред. 03.04.2017 г. № 625-ОЗ) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» на 7 созыве сформировалась мажоритарно-пропорциональная (смешанная) система (Приложение А).

## 2 ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МАЖОРИТАРНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

### 2.1 Понятие и виды мажоритарной избирательной системы

Мажоритарная система – это система, при которой только один кандидат будет избран с большим количеством голосов, чем у его конкурентов по избирательному округу, области и группы проживающих там избирателей, которые принимаются за единицу в процессе выборов.

Виды мажоритарной системы:

#### 1. Относительное большинство.

Кандидат должен получить больше голосов, чем у других конкурентов. Но не обязательно больше половины.

Применяются они во многих странах (США, Великобритания, Индия, страны англосаксонской правовой системы). Активно задействованы они и в континентальной Европе.

Этот вид мажоритарной избирательной системы нередко сочетается с одномандатными избирательными округами: от одного округа, примерно равного по количеству избирателей, избирается один депутат. У избирателя также один голос, который он отдает за одного из кандидатов. При этом, как правило, не устанавливается какой-либо квалификационный барьер, т.е. победитель может набрать, скажем, 10, 15, 20 и более процентов, в любом случае больше, чем любой его соперник, и будет избранным.<sup>7</sup>

По такой системе проходили выборы части депутатов Госдумы в России (225 депутатов), которые выдвигались по мажоритарным округам (депутаты-одномандатники) начиная с 1993 г. В соответствии с п. 2 ст. 39 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. признавался избранным кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов. Эта же норма закреплялась и в последующих законодательных актах, напри-

---

<sup>7</sup> Линик, Л. Н. Избирательные системы республик поволжского региона: развитие и особенности: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М. 2013. С.490

мер, в Законе о выборах депутатов Государственной Думы 2002 г. (п. 5 ст. 83). Условием при определении победителя выступает правило, по которому число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату, должно быть не меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, в противном случае выборы признаются несостоявшимися (подп. 2 п. 2 ст. 83).

Своеобразной разновидностью мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур являются выборы по двух- и многомандатным округам. Что касается мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур в двухмандатном округе (один округ — два депутата), то в нашей стране на федеральном уровне такие выборы встречались всего один раз — в декабре 1993 г. Именно по этой системе избирались депутаты Совета Федерации Федерального Собрания РФ (члены Совета Федерации первого созыва назывались депутатами). Причем специфика этих выборов заключалась в том, что избиратель имел не два голоса, как обычно при голосовании в двухмандатном округе (на данных выборах избирательные округа образовывались в рамках административных границ субъектов Российской Федерации.), для выборов двух депутатов, а только один голос, который он в соответствии с п. 3 ст. 3 Положения о выборах подает сразу за двух кандидатов.

Это обуславливалось тем, что кандидаты в депутаты Совета Федерации выдвигались в своеобразной связке по два кандидата от каждой группы избирателей или избирательных объединений. Впрочем, в соответствующей статье закреплялось правило «не более двух кандидатов в каждом округе» (п. 1 ст. 20), т.е. можно было выдвинуть и одного, но тогда избиратель мог свой голос отдать только за одного кандидата, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 29 избиратель «ставит крест либо любой иной знак в квадрате напротив фамилий тех кандидатов, за которых он голосует», т.е. квадрат один на двух кандидатов. «Каждый избиратель получил право подачи голоса одновременно за двух кандидатов». Если кандидат шел «без связки», то тогда избиратель



мог использовать свой голос, отдав его за этого кандидата, но он уже не мог поставить соответствующий знак в квадрате и за другого или других кандидатов.<sup>8</sup>

Итак, в Российской Федерации по мажоритарной избирательной системе относительного большинства избиралась половина состава депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ до октября 2006 г. Именно тогда прошли последние довыборы (дополнительные выборы вместо выбывших кандидатов) по существовавшей с 1993 г. модели выборов., сейчас проводятся выборы части депутатского корпуса большинства законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах РФ.

В соответствии с п. 16 ст. 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 № 67-ФЗ не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат должны распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. В некоторых субъектах выборы проводятся только по пропорциональной системе.

Эта система универсальна, пригодна при выборах как в одномандатных, так и в многомандатных округах, допускает различные модификации избирательных округов, соперничество как отдельных кандидатов, так и партийных списков. Обычно при мажоритарной системе относительного большинства выборы проводятся по одномандатным округам, хотя, как уже отмечалось, возможно образование и многомандатных округов. Так, в некоторых регионах России на муниципальных выборах имеются примеры создания таких избирательных округов.

Достоинством мажоритарной избирательной системы относительного

---

<sup>8</sup> Линик, Л. Н. Избирательные системы региона: развитие и особенности. М. 2014. С.56

большинства является ее результативность — всегда кто-то наберет относительное большинство. Этим исключается обременительный для избирателей и дорогостоящий второй тур выборов (повторное голосование). Применение этой системы нередко дает однозначные результаты при двухпартийной системе, когда соперников (списков кандидатов) только два. Но когда кандидатов много и голоса избирателей «распыляются» между ними, эта система искажает волю избирательного корпуса, поскольку кандидатов много, а победителем становится только один — за которого проголосовало хоть на одного избирателя больше, чем за любого из его соперников.

## 2. Абсолютное большинство

Кандидат должен получить более половины голосов. 50 % +1 голос как минимум

Иногда ее называют французской моделью, так как она традиционно используется во Франции и на ранее зависимых от Франции территориях. При этой избирательной системе для признания выборов состоявшимися необходимо, чтобы в день голосования к избирательным урнам явилось абсолютное большинство зарегистрированных избирателей (минимум 50 % плюс один избиратель), а для избрания необходимо получить более 50 % (минимум 50 % плюс один голос) всех поданных голосов.<sup>9</sup>

Эта система не всегда приносит результат в первом туре голосования, так как не всегда в выборах участвуют популярные кандидаты, способные настолько привлечь к себе внимание и обеспечить высокую явку избирателей. Кроме того, при большом количестве кандидатов голоса избирателей распределяются между ними так, что ни один из кандидатов не получает необходимого большинства в 50 %. При этой системе проводится второй тур голосования (повторное голосование) обычно между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. В результате второго тура голосования одному из них легче набрать абсолютное большинство голосов.

Однако мажоритарные системы абсолютного большинства, перебалло-

---

<sup>9</sup> Червов, А. А. Мажоритарная избирательная система. М. 2015. С.346

тировочные, двухтуровые со шкалой относительного большинства в первом туре и со шкалой абсолютного большинства во втором туре несут в себе значительный риск того, что выборы вообще могут не состояться, поскольку высоко поднята рамка квалификации, и набрать во втором туре 50 % + 1 голос удастся далеко не всем, особенно в условиях реально альтернативных выборов. Иногда до трети мест в представительном органе оставались вакантными, и требовались повторные выборы. Поэтому законодатель, чтобы сделать второй тур более результативным, пошел на изменение правил определения результатов голосования во втором туре, введя в него также шкалу относительного большинства. Несмотря на то, что система по-прежнему называлась абсолютной, на самом деле и в первом, и во втором туре победитель определялся по шкале относительного большинства, при формально абсолютных параметрах системы.

Такая система была впервые применена при выборах народных депутатов СССР в 1989 г., которые баллотировались по мажоритарным и национально-территориальным избирательным округам, правда, не затронув выборы депутатов от общественных организаций, где действовали другие правила. Так, в соответствии со ст. 60 Закона о выборах народных депутатов СССР, если по избирательному округу баллотировалась более двух кандидатов в народные депутаты СССР и ни один из них не был избран, окружная избирательная комиссия принимает решение о проведении в округе повторного голосования по двум кандидатам в депутаты, получившим наибольшее число голосов. Повторное голосование в избирательном округе проводится не позднее чем в двухнедельный срок. Избранным считается кандидат в народные депутаты СССР, получивший при повторном голосовании наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к любому другому кандидату. Как видим, и здесь действовала шкала относительного большинства. По этой модели проходили и выборы народных депутатов РСФСР в 1990 г.

Таким образом, мажоритарная система абсолютного большинства

предполагает проведение повторных выборов. Так, по законам 1978 г. о выборах в Верховный Совет СССР и в Верховный Совет РСФСР в случае, если ни один из баллотировавшихся по избирательному округу кандидатов в депутаты не был избран, предусматривались именно повторные выборы, т.е. проводились все избирательные процедуры: выдвижение и регистрация кандидатов, агитация, голосование. Такие же правила устанавливались и законодательством о выборах в Советы всех уровней — от областных (краевых) до сельских (поселковых). Такая система просуществовала до конца 1980-х, т.е. до тех пор, пока законодательно не был установлен принцип обязательной альтернативности выборов (до этого в каждом избирательном округе выдвигался только один кандидат, являвшийся кандидатом единого блока коммунистов и беспартийных, чье избрание было, как правило, предрешено).

В настоящее время мажоритарная избирательная система абсолютного большинства применяется в Российской Федерации при выборах Президента России. Федеральный закон от 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации», устанавливает, что избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования (ст. 76).<sup>10</sup>

Статья 77 Закона устанавливает, что если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента РФ, то Центральная избирательная комиссия РФ назначает повторное голосование (т.е. второй тур голосования) но двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным на должность Президента РФ считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей.

Повторное голосование может проводиться и по одной кандидатуре в

---

<sup>10</sup> Петров, А. С. Виды избирательных систем.. М. 2013. С.490

случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента РФ, если он получит не менее 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Повторное голосование по выборам Президента РФ проводится с 1991 г. На практике повторное голосование (второй тур) проводилось только в 1996 г., когда основными кандидатами на президентскую должность были Г. Зюганов и Б. Ельцин.

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, как уже отмечалось, имеет свои достоинства и недостатки. Ее достоинством считается то, что при ее использовании на парламентских выборах она позволяет создать прочное, стабильное правительство, опирающееся на большинство в парламенте. К тому же эта система менее результативна, что вызывает необходимость проведения повторных голосований, при которых, как мы видели, итог выборов может устанавливаться в соответствии с системой относительного большинства.

Мажоритарные системы абсолютного большинства, перебаллотировочные, двухтуровые являются, как уже отмечалось, более затратными и громоздкими системами повторного голосования. Кроме этого, они в значительной степени являются и аномальными, допускающими несоответствие воли и волеизъявления избирателя во втором туре, когда кандидат, за которого голосовал избиратель, не проходит во второй тур, и при голосовании во втором туре данный избиратель, не голосовавший в первом туре за потенциальных победителей, перешедших во второй тур, вынужден голосовать за одного из победителей вопреки своей воле. Конечно, избиратель может проголосовать в этом случае против всех, если такая строка имеется в избирательном бюллетене, но электоральная практика показывает, что большинство все же голосует вопреки своей воле за одного из кандидатов во втором туре, руководствуясь правилом «меньшего зла».

Кроме того, двухтуровые системы провоцируют самые немислимые и беспринципные сделки между кандидатами и партиями в период между ту-

рами, идет откровенная «торговля» голосами избирателей, которых неудачники первого тура в обращении к «своему» электорату призывают проголосовать за определенную кандидатуру во втором туре.

Так, на выборах главы Нытвенского района Пермского края 2 декабря 2007 г. кандидат А. Л. Каменев получил 50,13 % от числа действительных бюллетеней, но только 48,75 % от числа проголосовавших избирателей. В соответствии с краевым законом было назначено повторное голосование, в результате которого А. Л. Каменев проиграл.

Во второй тур при данной системе выходят два кандидата, получившие в первом туре наибольшее число голосов. По результатам второго тура избранным признается кандидат, получивший больше голосов, чем его соперник. Если нет голосования против всех кандидатов и проценты считаются от числа действительных бюллетеней, то кандидат, получивший больше соперника, автоматически получает и абсолютное большинство. Такая система достаточно распространена в мире на выборах должностных лиц — глав государств, регионов и муниципальных образований, но довольно редко используется на выборах депутатов<sup>11</sup>.

В Российской Федерации в период с 1995 по 2002 г. использовалась на многих губернаторских выборах, с 2012 г. по настоящее время применяется для избрания глав регионов (в случаях, если законом субъекта РФ закреплено прямое избрание), используется на данных выборах; также она достаточно часто применялась на выборах глав муниципальных образований, хотя в последние годы значительно реже. Однако данную модель следует считать одной из разновидностей более общего случая, который можно называть мажоритарной системой с перебаллотировкой.

Общий принцип этой системы — требование, согласно которому избранным при первичном голосовании (в первом туре) считается кандидат, получивший определенный уровень поддержки избирателей. Если никто из

---

<sup>11</sup> Ежеский, Д. О. Проблемы инициирования и проведения местных референдумов в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 6. С.89

кандидатов не удовлетворяет этому требованию, проводится перебаллотировка (второй тур, повторное голосование), правила проведения которой могут отличаться (иногда существенно) от правил проведения первого тура.

Возможны варианты системы, допускающие проведение третьего и последующих туров, но они в случае прямых выборов практически не используются. В рамках данной системы могут варьироваться:

- правила определения победителя в первом туре;
- условия отбора кандидатов во второй тур;
- правила проведения второго тура.

Яркий пример второго направления — системы выборов в Национальное собрание Франции, действующие с перерывами с 1875 г. В период Третьей республики большую часть времени действовало правило, по которому во втором туре могли участвовать все те же кандидаты, что и в первом туре, и даже новые кандидаты. Расчет был на то, что кандидаты или партии, получив в ходе первого тура информацию о предпочтениях избирателей, сами сгруппируются и выберут наиболее перспективных кандидатов, а остальные добровольно снимут свои кандидатуры. Однако это происходило далеко не всегда. В период Пятой республики была принята другая система.<sup>12</sup>

Первоначально (в 1958 г.) для выхода во второй тур кандидат должен был набрать 5 % голосов, в 1966 г. этот показатель был увеличен до 10 %. С 1976 г. для выхода во второй тур нужно набрать не менее 12,5 % от числа избирателей, включенных в списки. Если только один кандидат удовлетворяет этому условию или ни один ему не удовлетворяет, во втором туре участвуют два кандидата, получившие в первом туре наибольшее число голосов. Для избрания во втором туре, как и раньше, достаточно относительного большинства<sup>13</sup>.

Правила определения победителя в первом туре могут учитывать не только долю полученных кандидатом голосов от числа проголосовавших из-

---

<sup>12</sup> Кынев, А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 г.: тенденции, проблемы и технологии. М. 2014. С.47

<sup>13</sup> Анисимов, А. А. Современные избирательные системы. Екатеринбург, 2013. С. 208

бирателей, но и долю этих голосов от числа избирателей, включенных в списки, а также разрыв между кандидатами. Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации» предусматривал избрание в первом туре кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей, но не менее 25 % от числа граждан, внесенных в списки избирателей. Очевидно, что при явке более 50 % такие правила получались более мягкими, чем у системы абсолютного большинства, а при меньшей явке — более жесткими.

По этой системе в апреле 1993 г. проходили выборы глав Красноярского края и семи областей. В трех областях выборы завершились в один тур, а в четырех регионах потребовался второй тур. В период 1994–2002 гг., когда субъекты РФ самостоятельно выбирали систему для губернаторских выборов, эту же модель использовали в Белгородской, Рязанской областях и некоторых других. В Иркутской, Ленинградской и Читинской областях была принята более мягкая система: для избрания кандидат должен был получить относительное большинство, но не менее 25 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании. В Амурской области выборы от 22.09.1996 были признаны недействительными и 23.03.1997 состоялись повторные. В 2001 году состоялось 2 тура выборов: 25.03.2001 – 1 тур и 08.04.2001 – 2 тур на основании избирательного кодекса Амурской области - Закон № 185-ОЗ от 1999 (на данный момент утратившим силу). В связи с введением нового механизма назначения выборы больше не проводились до 2012 года. В 2012 и 2015 году в Амурской области выборы проводятся на основании Закона Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области» (ред. от 03.04.2017 г.), выборы проходили в один тур – выбор абсолютного большинства.

В Аргентине кандидату в президенты для победы в первом туре необходимо получить более 45 % голосов от числа действительных бюллетеней либо 40 % при условии, что отрыв от следующего кандидата составляет не менее 10 %.



Аргентинская модель в данном случае наиболее интересна. Очевидно, в ее основе лежит предположение, что кандидат, получивший в первом туре результат, лишь немного не дотягивающий до абсолютного большинства, и/или сильно оторвавшийся от своего главного соперника, с высокой степенью вероятности победит и во втором туре. А значит, проведение второго тура в таких условиях означает только расходование лишних средств и потерю времени. Однако данное предположение нуждается в проверке. Поскольку в Российской Федерации за последние 20 лет выборы по мажоритарной системе абсолютного большинства (в том числе с использованием второго тура) прошли в большом количестве регионов и муниципальных образований, мы можем использовать статистический материал этих выборов для того, чтобы оценить, насколько исход второго тура определяется результатом лидера в первом туре и его отрывом от основного соперника<sup>14</sup>.

### 3. Квалифицированное большинство<sup>15</sup>

При мажоритарной системе квалифицированного большинства закон устанавливает определенный процент голосов, который должен получить кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным. Этот процент обычно больше абсолютного большинства, т.е. больше 50 % плюс один голос, но он может быть и иным. Так, президент Коста-Рики, для того чтобы быть избранным в первом туре, должен получить не менее 40 % голосов всех зарегистрированных избирателей, в Азербайджане — 2/3 участвовавших в голосовании. В Италии до реформы 1993 г. было установлено, что кандидат в сенаторы, чтобы быть избранным в первом туре, должен получить не менее 65 % всех поданных голосов избирателей. На деле получить такое большинство очень трудно, поскольку голоса разбиваются между разными кандидатами. Поэтому в Италии в первом туре избирали в лучшем случае семь сенаторов из 315, иногда одного, а то и никого.

---

<sup>14</sup> Каплан, Б. Миф о рациональном избирателе: почему демократии выбирают плохую политику. М. 2012. С.367

<sup>15</sup> Безруков, А. В.. Российские конституционно-правовые контрреформы 2012 - 2013 гг.: реализация в законодательстве и перспективы правоприменения // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 22–24.

Если при мажоритарной системе квалифицированного большинства в первом туре никто не побеждает, следует второй тур, который обычно проводится через одну-две недели. Во втором туре на новое голосование избирателей при данной системе выносятся две кандидатуры, набравшие наибольшее число голосов по сравнению с другими. Но второй тур может быть организован и иначе.

Процент голосов избирателей при системе квалифицированного большинства может быть установлен не от числа проголосовавших, а от числа всех зарегистрированных избирателей. Так, в Коста-Рике кандидату в президенты, для того чтобы быть избранным в первом туре, нужно получить не менее 40 % плюс один голос всех зарегистрированных избирателей. В Чили квалифицированное большинство определяется иначе: в двухмандатном округе на выборах в парламент партия, получившая 2/3 голосов избирателей, участвовавших в выборах, получает оба места; если ни одна партия не получила такого большинства, по одному месту получают две партии, набравшие больше голосов, чем другие.

## **2.2 Достоинства и недостатки мажоритарной избирательной системы**

Плюсы и минусы мажоритарной системы.

1) При мажоритарной избирательной системе малые партии не имеют шансов получить мандат, если только не существует некоторых избирательных округов с населением, имеющим политические взгляды, сильно отличающиеся от позиций в остальной части страны. Учитывая, что избирательные округа в больших странах действительно имеют (около 100 000 избирателей), это маловероятно. Поэтому мажоритарная система выборов неизбежно приведет к объединению или созданию блоков (тесных союзов), пока на политической арене не останется только два основных игрока. Поэтому избирателям приходится выбирать между кандидатами двух крупных партий. Хотя это имеет тенденцию создавать стабильное парламентское большинство для правительства, оно вряд ли адекватно отражает плюралистиче-

ское современное общество.

2) Сторонники партии меньшинства могут почувствовать себя не представленными членом парламента, коренящимся в своем регионе, потому что он представляет другую сторону и другие политические концепции.

3) В большой стране один депутат парламента будет представлять около 100 000 жителей. Очевидно, эти люди не живут в городах такого размера. Чтобы назначить достаточно равное количество жителей для каждого избирательного округа, несколько деревень и малых городов должны быть сгруппированы, чтобы сформировать обстановку, тогда как крупные города должны быть разделены на несколько избирательных округов. Не существует «естественного», очевидного правила назначения.

В последние годы неоднократно сообщалось о том, что правительства ряда стран (Великобритания, Франция и другие) сознательно планировали незначительные изменения в определении избирательных округов, с тем чтобы их партия могла выиграть несколько мандатов в ситуации, когда правительство и оппозиционная партия имеют почти такую же силу.

Трюк здесь следующий: если есть избирательный округ с твердым большинством для правительственной партии, вычтите несколько городов, голосующих подавляюще за правительство, и добавьте их в соседний избирательный округ, где правительству просто нужно несколько процентов голосов. Чтобы выиграть выборы и обменять эти города на несколько городов, которые, как известно, голосуют за оппозицию, – таким образом, партия правительства выиграет оба места.

В принципе, такого рода манипуляции – это столько же электорального мошенничества, сколько в два раза больше подсчетов голосов или нет нескольких голосов. Проблема в том, что существующие старые границы избирательного округа могли быть созданы теми же манипуляциями со стороны бывшего правительства, и практически невозможно найти действительно нейтральное решение.

В то время как мажоритарная избирательная система кажется на пер-

вый взгляд простой и простой, она приводит к довольно сложным решениям, которые не прозрачны для избирателей. Это, безусловно, не является основанием для укрепления доверия к демократии.

Сторонники мажоритарных избирательных систем утверждают, что эти системы обладают всеми преимуществами системы множественности: простота, стабильность и представление окружности. Для большинства избирателей система голосования относительно проста. Он имеет тенденцию создавать сильные и стабильные правительства, и каждый территориальный избирательный округ представлен одним законодателем. Дополнительным преимуществом системы большинства является то, что большинство ее или ее составляющих<sup>16</sup>.

В соответствии с системой множественности кандидат может быть избран большинством голосов. Фактически, процент голосов, необходимый для победы, может быть довольно низким, в зависимости от числа кандидатов, участвующих в выборах, и распределения голосов среди кандидатов в бюллетене. Чтобы кандидат не смог победить на выборах, получить один голос за голосование, то есть 50 процентов голосов плюс еще один голос. Просто требуя большинства голосов, без дальнейших оговорок, создавая возможность выборов с более чем двумя кандидатами. У стран с большинством избирательных систем есть решение этой проблемы.

Главной особенностью двух раундов является требование о проведении вторых выборов. В рамках двухтактной системы голосование проводится в два отдельных дня. Первые выборы проводятся таким же образом. Однако, если эти выборы не дают кандидата с более чем 50 процентами голосов, проводятся повторные выборы. Правила о том, кто может участвовать во втором конкурсе, варьируются в зависимости от страны и являются ли выборы законодательными или президентскими.

Например, в системе «абсолютного большинства», если ни один кан-

---

<sup>16</sup> Чуров, В. Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С.39

дидат не получает большинства в первом туре голосования, проводятся повторные выборы. Единственными кандидатами на вторых выборах являются кандидаты, получившие наибольшее число голосов на первых выборах. Эта система часто используется на президентских выборах. Он также используется в Соединенных Штатах для проведения выборов в Конгресс в некоторых южных штатах.

С другой стороны, в рамках многих систем сокращение бюллетеней не производится. Победителем второго тура голосования в большинстве систем голосования является кандидат, набравший наибольшее число голосов. Некоторый порог может быть установлен для того, чтобы кандидаты могли баллотироваться.

Эта вторая или вторая круглая система наиболее часто ассоциируется с Францией, где большинство – это система, используемая для выборов представителей в Национальное собрание. Избирательные правила Национальной ассамблеи предусматривают, что как минимум следующие выборы. Кандидат, получивший наибольшее число голосов на этих вторых выборах, является победителем. Для получения дополнительной информации о двухэтапной системе см. Двухэтапная система<sup>17</sup>.

Альтернативное голосование – это «самая привилегированная» система. Согласно этой системе, избиратели не только указывают свое первое предпочтение среди кандидатов, но и занимают в порядке альтернативные предпочтения. Чтобы победить, кандидат должен получить большинство голосов. Если кандидат получает большинство первых предпочтений, он или она объявляется победителем. Если ни один кандидат не получает большинство голосов с преимущественным правом первого голоса, кандидат с наименьшим преимущественным правом голоса первым является Вторых предпочтений избирателей, которые сделали этого кандидата своим первым выбором, затем распределяются среди других кандидатов, если это перераспре-

---

<sup>17</sup> Шугрина, Е. С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С.5

деление не дает большинства остальным кандидатам. Альтернатива – в Австралии для выборов в Палату представителей . Дополнительную информацию об альтернативном голосовании см. В разделе «Альтернативное голосование».

Большинство избирательных систем могут и делают выборы, которые так же непропорциональны избирательным системам. Это неудивительно, учитывая, что обе системы полагаются почти исключительно на одномандатные округа. Таким образом, процесс делимитации округов в основной системе столь же важен, как и во множественной избирательной системе<sup>18</sup>.

### **2.3 Современная российская избирательная система в свете теории общественного выбора**

Теория общественного выбора, лежащая в основе конституционной экономики, заключается в экономическом анализе процессов принятия решений по вопросам нерыночного характера. Основной ее задачей является разработка концепции оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве.<sup>19</sup>

Фактически речь идет о применении экономических теорий в политологии и других связанных с государствоведением науках. Рассмотрение избирательного права с точки зрения теории общественного выбора позволит выявить в его содержании рациональные и иррациональные составляющие. Возможность применения этого подхода определялась тем, что четкая грань между политикой и методами ведения бизнеса отсутствует и все участники политического процесса в своей деятельности руководствуются экономическими принципами, оценивая издержки и возможность получения выгоды.

Избирательное законодательство является одним из средств регулиро-

---

<sup>18</sup> Шерстобоев, О. Н. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С.3

<sup>19</sup> Сергеев, А. М. Методологические основы и концептуальные положения конституционной экономики // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С.43.

вания политической жизни государства и общества, в рамках которых на основании разработанных правил и процедур осуществляется политический обмен, направленный на создание условий общественного выбора в отношениях, связанных с ротацией властных субъектов. Важная роль народного представительства, формируемого на основе выборов, в развитии институтов современной экономической системы отмечается многими западными учеными.

Так, основатель висконсинской школы институционализма Джон Р. Коммонс отмечал, что расширение избирательных прав в Англии и Америке обусловило появление новых субъектов политического процесса, принимающих участие в формировании коллективного мнения о значении таких основополагающих институтов, как собственность и свобода. Содержание этих категорий стало формироваться на основе как "частной воли не имеющего собственности рабочего, так и коллективной воли корпораций и других действующих предприятий"<sup>20</sup>.

В современном обществе избирательное законодательство должно способствовать достижению в ходе политической борьбы согласия, направленного на устранение конфликта между личными и общественными интересами. Ведь каждый человек обладает индивидуальным видением общего интереса, а также по-своему представляет собственное место в государственном механизме.

При этом интересы государства, общества, отдельных индивидов могут корректироваться и сталкиваться друг с другом, образуя непрерывную "борьбу за право"<sup>21</sup>.

При этом закон должен установить охранительный механизм, который может быть использован гражданами для защиты их интересов, а деятельность избирательных комиссий должна рассматриваться как деятельность по оказанию соответствующих публичных услуг.

---

<sup>20</sup> Коммонс, Дж.Р. Правовые основания капитализма. М., 2013. С.36

<sup>21</sup> Иеринг, Р. Борьба за право. М., 1874. С.89

В связи с этим при анализе конкретной ситуации стоит задача не только выявить публичный и частный интересы, но и зафиксировать между ними баланс, который должен найти воплощение в действующей правовой доктрине и стать механизмом применения законодательства. Конструкция интереса в этом случае выступает одним из критериев справедливости. Вследствие этого, рассматривая дела, связанные с защитой избирательных прав, уполномоченный орган (судебные органы, избирательные комиссии и др.), с одной стороны, должен обеспечить реализацию субъективного избирательного права избирателя, направленного на выражение его политической воли и связанных с ней субъективных интересов, касающихся тех или иных политических предпочтений. С другой стороны, необходимо отразить в решении адекватное выражение суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов.

Эффективность избирательного процесса по выборам органов публичной власти определяется не только качеством действующих нормативных правовых актов, но и субъективными факторами, которые вытекают из поведения людей, выступающих в роли избирателей, кандидатов в депутаты и на выборные должности.

Участвуя в современных выборах, каждый из них в соответствии с собственными представлениями играет свою роль, связанную с формированием публичных структур. В этом контексте представляет интерес мнение Б. Каплана, который считает, что, с одной стороны, с точки зрения теории публичного интереса демократия прекрасно выполняет свои функции, поскольку предоставляет избирателям то, что они хотят. С другой стороны, результативность реализации этих функций минимизируется, так как в итоге желания избирателей не исполняются. Одна из причин - в том, что избиратели являются иррациональными участниками этого процесса и, принимая решение по



политическому вопросу, чаще всего не разбираются в нем<sup>22</sup>.

По образному сравнению Б. Каплана, "люди, которые принимают окончательное решение, - избиратели делают нейрохирургическую операцию, будучи неспособными изучить элементарную анатомию". В современном мире эта иррациональность избирателя стала вполне рациональной: выгоды от того, чтобы разобраться во всех хитросплетениях политической жизни и быть способным голосовать за кандидатов осознанно, на основе изучения их программ, для самого избирателя абсолютно ничтожны (так как его голос ничего не решает), а затраты колоссальны. Если подобное иррациональное решение избиратель принимает в повседневной жизни (оформляя кредит, заключая трудовой договор и т.д.), то для него вскоре наступают негативные последствия.

В области политики же санкция, распространяясь на всех избирателей, теряет свою эффективность и избиратель, так и не решив индивидуальную политическую проблему, продолжает и в дальнейшем принимать иррациональные решения<sup>23</sup>.

В связи с этим в условиях прямой демократии, механизмы которой в настоящее время не позволяют учесть всю совокупность выгод отдельного индивида, решение может быть принято в пользу экономически неэффективного результата, например недопроизводства или перепроизводства общественных благ. На это обращал внимание еще Ж.-Ж. Руссо, отмечая, что решения народа не являются всегда безошибочными. По его мнению, каждый желает для себя блага во всем, но не всегда способен увидеть, в чем оно заключается.

Но это не означает, что необходимо отказаться от форм прямой демократии, в ходе применения которых воля индивида трансформируется в коллективное волеизъявление, не всегда направленное на формирование эффек-

---

<sup>22</sup> Невинский, В. В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах // Российская юстиция. 2013. № 11. С.3

<sup>23</sup> Каплан, Б. Миф о рациональном избирателе: почему демократии выбирают плохую политику. М. 2012. С.37

тивных механизмов решения политических вопросов. Ведь если рациональное поведение и возможно, то только в рамках индивидуальных действий.

Именно индивидуализм позволяет различным людям действовать разнообразными методами и средствами для достижения одних и тех же целей. По мнению современных ученых, индивиды являются единственными субъектами, принимающими окончательное решение по поводу как коллективных, так и индивидуальных действий.

Как отмечается в первом российском учебнике по конституционной экономике, "только на первый взгляд идеи о необходимости решать все важнейшие государственные вопросы с участием каждого гражданина кажутся наивными. Однако обратим внимание на те моменты, которые подтверждают схожесть новых современных явлений с практикой голосования малых городов-коммун прошлого. Исход последних выборов в США решался пересчетом голосов в небольших избирательных округах Флориды, где разница составляла сотни и даже десятки голосов, практически как в Древних Афинах и Риме".

Теория общественного выбора предполагает последовательное проведение принципов индивидуализма во всех сферах жизни, включая и политические отношения. Индивидуальный характер принятия решений характерен для многих политических действий, направленных на реализацию прав личности в сфере участия в решении публично-значимых дел, то есть принятие решений относительно общественного блага. Именно следствием проявления индивидуализма является то, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы. Государство или иное публично-правовое образование является площадкой для конкуренции людей за возможность получения политической ренты: влияния на принятие решений, доступа к распределению ресурсов, места в иерархической лестнице. Политическую ренту в этом случае можно представить в качестве одной из разновидностей экономической ренты, получаемой через политические институты.

Индивидуализм электоральных отношений подтверждается механиз-

мами реализации субъективного избирательного права, закрепленными в российском законодательстве для каждого избирателя. Этим определяются и изменения российского законодательства, направленные на отмену порога явки избирателей. До середины 2000-х годов для признания выборов состоявшимися была необходима явка определенного количества зарегистрированных избирателей. Федеральный закон от 05.12.2006 № 225-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" отменил порог явки избирателей для всех выборов, кроме федеральных.

Для выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы порог явки избирателей был отменен Федеральным законом от 26.04.2007 № 64-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах".

Наиболее ярко социальная значимость индивидуализма проявляется в периоды политического кризиса. Перефразируя Ф. Хайека, который считал, что "экономическая проблема возникает, как только различные цели начинают конкурировать за имеющиеся ресурсы", политический кризис наступает, когда политические цели начинают конкурировать за средства их реализации. В частности, в конце 2011 - начале 2012 годов после выборов депутатов Государственной Думы отдельные представители российских политиков посчитали, что избирательная система по выборам нижней палаты федерального законодательного органа не выполняет своей задачи по формированию общенародного представительства, и предприняли попытку использовать для

ее решения иные институты прямой и представительной демократии<sup>24</sup>.

В частности, в октябре 2012 года прошли выборы координационного совета оппозиции, к задачам которого, по мнению их инициаторов, относилось выдвижение требований оппозиционных сил о проведении в России политических реформ.

Негативным фактором в процессе правового регулирования избирательных отношений является отсутствие в российской правотворческой политике четкой стратегии развития избирательного законодательства и, как следствие, постоянное его реформирование. Так, в первой половине 2014 года были приняты законы, связывавшие возможность политической партии выдвигать кандидатов (списки кандидатов) без представления подписей с уровнем ее поддержки среди избирателей. Например, согласно изменениям, внесенным в российское законодательство Федеральным законом от 05.05.2014 № 95-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", условием поддержки выдвижения политической партией, ее структурным подразделением кандидатов (списков кандидатов) на региональных и муниципальных выборах, при соблюдении которого не требуется представление подписей избирателей, является получение списком кандидатов, выдвинутых этой политической партией, не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы либо по единому избирательному округу по выборам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Фактически эти законы положили начало новому этапу развития российского избирательного права, который можно рассматривать в качестве некоторой контрреформы по отношению к изменениям, которые были внесены в избирательное законодательство несколько лет назад. В соответствии с принятым по инициативе Президента РФ Федеральным законом от

---

<sup>24</sup> Хайек, Ф. Индивидуализм и экономический порядок.// Сети и бизнес. 2015. № 3. С. 22–24.

02.05.2012 № 41-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления" политические партии освобождались от сбора подписей избирателей на всех выборах, за исключением выборов главы государства.

С одной стороны, подобный подход согласовывался с ролью политических партий в общественно-политической жизни. Они являются необходимым условием должного функционирования механизма демократии и выражают интересы той или иной части общества и выполняют его волю. В силу действовавшей на момент внесения законодательной инициативы редакции Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ "О политических партиях" с 1 января 2012 г. (ред. от 19.12.2016 г.) в политической партии должно было состоять не менее 40 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия обязывалась иметь региональные отделения с численностью не менее 400 членов.

Наличие такого количества членов партии в большинстве субъектов Российской Федерации можно было считать показателем уровня поддержки российскими гражданами кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых этой партией, поэтому их регистрация в упрощенном порядке, без предоставления подписей избирателей, видится логичной.

С другой стороны, подобный подход не в полной мере соответствовал уменьшению количества членов политических партий: согласно Федеральному закону от 02.04.2012 № 28-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" в политической партии должно состоять не менее 500 членов. Создание всероссийских политических партий, состоящих из небольшого количества членов, снизило уровень их легитимности. Эти политические объединения не обладали поддержкой значительного числа российских граждан, но имели право выдвигать кандидатов (списки кандида-

тов) почти на всех выборах без предоставления подписей избирателей.

Период 2013 - 2014 годов являлся "экспериментальной площадкой" избирательных кампаний по выборам органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Политические партии, количество которых в связи с либерализацией институциональных требований к ним к началу 2014 года увеличилось до 66, а в 2016 - 76, оказались в условиях "идеального политического рынка" с точки зрения отсутствия у них различных предпочтений в сфере выдвижения кандидатов (списка кандидатов).

Проецируя данную ситуацию на принципы экономической системы, можно предположить, что, с одной стороны, увеличение количества политических партий не способствует развитию политического рынка. Вспомним о парадоксе Е. Кантценбаха: чем больше участников рынка, тем ниже уровень конкуренции между ними. Перевод этого парадокса в политическую сферу означает, что идеальный рынок предусматривает наличие большого числа партий, сравнимых по степени влиятельности. Следовательно, доли электората, приходящиеся на каждую партию, снижаются до крайне малых величин. Это приводит к тому, что перемещение предпочтений избирателей становится малозаметным, конкуренция между партиями стремится к нулю. Перемещение электоральных предпочтений в этом случае носит случайный, нецеленаправленный характер.

С другой стороны, мелкие политические партии можно сравнить с мелкими коммерческими банками. И те и другие будут уделять особое внимание решению местных и региональных проблем, в отличие от крупных политических партий и банков.

Реализация в политической жизни принципа целесообразности, характерного для экономических отношений, определила состав субъектов выдвижения в избирательных кампаниях 2013 - 2014 годов. Несмотря на то что на муниципальных выборах избирательным объединением может являться не только политическая партия, ее региональное отделение, но и иное общест-

венное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения, именно политические партии, их структурные подразделения в избирательных кампаниях 2013 - 2014 годов стали основным субъектом выдвижения кандидатов по причине того, что в соответствии с действующим на тот момент законодательством политические партии при выдвижении кандидатов (списка кандидатов) не должны были представлять подписи избирателей.

Отсутствие у политических партий обязанности представлять подписи избирателей фактически превратило их в универсальный инструмент обеспечения выдвижения и регистрации кандидатов. Именно это демонстрируют данные электоральной статистики. Во время региональных и местных выборов, прошедших в России 8 сентября 2013 г., в одномандатных округах на основных выборах горсоветов региональных центров в порядке самовыдвижения было выдвинуто 327 кандидатов, в то время как политическими партиями - 1588 кандидатов. Из них было зарегистрировано 147 и 1458 соответственно.

В ходе выборов мэра г. Новосибирска (январь - апрель 2014 года) к 22 февраля 2014 г., т.е. к окончанию срока подачи документов на регистрацию, правом выдвижения кандидатов воспользовались 35 его субъектов. Необходимо отметить, что три кандидата, заявившие о своем самовыдвижении в первые дни избирательной кампании, в дальнейшем были выдвинуты политическими партиями. Это произошло после того, как двое из них не смогли собрать необходимое для регистрации количество подписей, а часть подписей, представленных третьим кандидатом, согласно решению Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, были признаны недействительными.

В этом контексте позитивным моментом является принятие упомяну-

тых выше законов, связывающих возможность политической партии выдвигать кандидатов без представления подписей с уровнем ее поддержки среди избирателей.

Участие в выборах 2013 - 2014 годов достаточно большого количества политических партий привело к их неформальному блокированию в рамках отдельных избирательных кампаний. Так, в ходе уже упоминавшихся выборов мэра г. Новосибирска пять кандидатов, выдвинутых политическими партиями, накануне дня голосования сняли свои кандидатуры в пользу одного из кандидатов. В связи с этим можно высказать мнение о необходимости закрепления в законодательстве возможности создания политическими партиями избирательных блоков. Известно, снижение требований к минимальной численности политических партий должно привести к возвращению в избирательное законодательство понятия "избирательный блок", а также к необходимости регулирования соглашений о создании и деятельности избирательных блоков.

Это является логичным, если вспомнить обоснования их исключения из российской избирательной системы Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации". В Пояснительной записке к проекту этого Закона отмечалось, что его принятие связывалось с тенденцией увеличения численности политических партий: "Принятые в последнее время законодательные меры, направленные на увеличение численности политических партий, дают основание полагать, что отпала необходимость их объединения в избирательные блоки для совместного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и участия в иных избирательных действиях".

Частое внесение изменений в избирательное законодательство приводит к отсутствию стабильной избирательной системы по выборам отдельных органов и выборных должностных лиц. Это, в свою очередь, устанавливает зависимость между датой и условиями проведения выборов, закрепленными



в законодательстве, и в конечном итоге с результатами голосования. Так, на результаты стартовавших в январе 2014 года досрочных выборов мэра г. Новосибирска, которые согласно законодательству могли быть проведены до июля 2014 года, могло существенно повлиять принятие закона, направленного на введение формы голосования против всех кандидатов, что позволяет на практике манипулировать сроками избирательной кампании с целью достижения определенного результата на выборах.

Значительное увеличение числа политических партий привело к очередной реформе избирательного законодательства – возврату поддержки выдвижения кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации, представительных органов муниципальных образований. При этом от сбора подписей освобождались политические партии, отвечающие требованиям статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Таким образом, необходимо признать, что иррациональный характер российской избирательной системы определяется как объективными, так и субъективными факторами. С одной стороны, имеет место иррациональность избирателя, который, принимая решение по политическому вопросу, чаще всего не разбирается в нем. С другой стороны, как было показано выше, иррациональность российской избирательной системы может являться следствием реформы избирательного законодательства, проводимой в последние годы.

Анализ российской избирательной системы на основе теории общественного выбора позволяет сделать вывод о необходимости обеспечения стабильности избирательного законодательства, которая должна находить отражение как в формах, так и в сроках принятия и введения в действие законов, регулирующих избирательные отношения.

Закрепление в законодательстве возможности блокирования политиче-

ских партий приведет к уменьшению перечня избирательных объединений, внесенных в избирательные бюллетени избирательных объединений, а в дальнейшем это может привести к увеличению рационалистической составляющей выборов. Дальнейшее реформирование избирательного законодательства должно проходить в рамках проводимой в Российской Федерации долговременной электоральной политики, направленной на создание эффективных механизмов правового регулирования избирательных отношений. Институты и нормы избирательного права должны приниматься в рамках определенной системы и быть направлены на реализацию в полном объеме активного и пассивного избирательного права, а не рассчитаны на идеальные в правоприменении ситуации.

#### **2.4 Пути совершенствования избирательной системы**

Российское государство постоянно стремится сформировать в обществе представление о действующей власти, как об эффективном и, что особенно важно, легитимном механизме реализации идеи народовластия. Именно по этой причине в современной России не прекращается законодательная и иная деятельность по совершенствованию федеральных, региональных и муниципальных избирательных процедур и механизмов.

К сожалению, изучение существующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов показывает, что единообразного и четкого понимания категории «избирательная система» в современном российском законодательстве не существует.

Этот серьезный по своей сути пробел требует своего восполнения. В юридической науке устоялось мнение, что избирательная система – это фактически сложившийся порядок организации и проведения выборов различных уровней и референдумов, урегулированный нормами избирательного законодательства.

На наш взгляд, к основным путям и направлениям совершенствования избирательных систем необходимо отнести следующие:

1. Создание реальной политической конкуренции в стране с вековыми

традициями единовластия и единоначалия. Этот процесс рассчитан на дол- гую перспективу. Необходимо искать новые, принципиально иные способы вовлечения людей в избирательный процесс. Основная задача, наш взгляд, сводится к поиску компромисса между идеями «либеральной демократии», «суверенной демократии» и «управляемой демократии».

2. Создание общественных и государственных механизмов борьбы с так называемыми грязными «избирательными технологиями» и иными недо- пустимыми манипуляциями общественным сознанием.

3. Совершенствование действующего федерального, регионального и местного законодательства в рамках избирательного права и избирательного процесса.

4. Совершенствование специальных процедур, связанных с реализаци- ей гражданами своего пассивного избирательного права.

5. Совершенствование существующей системы регистрации избира- телей.

6. Совершенствование процедур формирования и функционирования избирательных комиссий различных уровней с целью улучшения эффектив- ности их работы и повышения их независимости и самостоятельности.

7. Совершенствование организации процедуры голосования и подсчета голосов в целях повышения их гласности, открытости и прозрачности.

8. Совершенствование механизмов информационного обеспечения ин- ститута выборов через различные существующие информационные каналы.

9. Совершенствование механизмов финансового обеспечения выборов различных уровней и системы финансового контроля.

10. Совершенствование процедур судебного разбирательства по делам о нарушении избирательного законодательства и при- влечения виновных к ответственности. Существующие избирательные практики свидетельствуют о том, что к различным нарушениям и использованию «грязных технологий» в Российской Федерации прибегают представители большинства политиче- ских сил и движений. В этом замечены как представители официальной оп-

позиции, так и представители партии власти.

Мало какие региональные и муниципальные выборы обходятся без соответствующих скандалов. Особую известность не так давно получил «скандал», связанный с проведением выборов в подмосковной Балашихе, где 25 апреля 2015г. на избирательных участках 576 и 588 были на фото и видео зафиксированы многочисленные нарушения избирательного права, в том числе: многократное голосование одних и тех же избирателей, «вбросы» избирательных бюллетеней и даже избивание независимых наблюдателей. Среди уже ставших обыденными нарушениями избирательного законодательства Российской Федерации, на наш взгляд, следует выделить следующие:

- подкуп избирателей;
- всевозможные махинации со списками избирателей, например, включение в них «мертвых душ»;
- использование административного ресурса;
- различные и давно распространённые махинации при проведении досрочного голосования и голосования «на дому», в больницах, иных лечебных учреждениях и т.д.;
- случаи выбросов целых пачек бюллетеней в урны для голосования, так называемые «парашюты»;
- умышленная порча избирательных бюллетеней;
- подделка протоколов избирательных комиссий, фальсификация итогов голосования;
- многочисленные факты отсутствия какой-либо реакции уполномоченных органов на нарушения избирательного законодательства, бездействие избирательных комиссий, судов, полиции и прокуратуры при наличии достоверной информации о право- нарушениях в ходе избирательных процедур. В российской науке конституционного права сложилось специальное направление, которое специализируется на выработке различных предложений по реформированию и совершенствованию избирательного законодательства Российской Федерации.

К наиболее масштабным предлагаемым реформам избирательного права необходимо отнести следующие:

1. Существуют предложения о включении в текст Конституции РФ специальной главы, посвященной избирательной системе и избирательному праву.

2. Некоторые ученые вообще предлагают законодательно закрепить особый статус избирательной власти как самостоятельной ветви власти, наравне с законодательной, исполнительной и судебной.

3. Предлагается сосредоточиться на разработке специального законодательного акта – Избирательного кодекса Российской Федерации.

Такие предложения можно охарактеризовать как предложения глобального характера и стратегического значения.

Однако эти и иные подобные инициативы должны в первую очередь нести свежее и принципиально новое рациональное зерно. В противном случае такая стратегия приведет лишь к очередной порции систематизации уже существующей нормативной базы и увеличению количества вовлеченных в процесс чиновников различного ранга. Большая же часть предложений ученых носит так называемый «тактический» характер. На этих предложениях остановимся более подробно

Во-первых, у действующих ученых возникают серьезные сомнения в целесообразности процедуры досрочного голосования на выборах всех уровней, а также голосования на дому и вне помещений для голосования с внесением соответствующих поправок в ФЗ от 12.06.2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и иные нормативно-правовые акты. Такая жесткая постановка вопроса вытекает из «традиционной» непрозрачности и зависимости данных избирательных процедур от пресловутого административного ресурса и различных коррупционных схем. Кроме того, активно обсуждается общий запрет образования избирательных участков в местах временного пребывания граждан – больницах, роддомах, местах временного содержания под стражей подозре-

ваемых и обвиняемых.

Во-вторых, в целях продолжения борьбы с различными «грязными» технологиями необходимо, на наш взгляд, внести некоторые изменения в Уголовный кодекс РФ (ст. 141 и ст. 142), ужесточив наказание за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, фальсификацию итогов голосования и т.д.

В-третьих, можно поддержать ряд инициатив, предложенных учеными в целях совершенствования избирательного процесса. Среди таких инициатив наиболее рациональными выглядят следующие:

1) обязанность члена избирательной комиссии ставить на выдаваемых им избирательных бюллетенях свою подпись, «ФИО» и время его выдачи;

2) ведение в оборот специального «паспорта избирателя». Анализ избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации показывает, что региональное избирательное законодательство в части формирования законодательных органов власти зачастую старается копировать основные элементы избирательной системы, применяемые на выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. Представляется, что в избирательное законодательство субъектов Российской Федерации можно было бы внести некоторые дополнения.

1. Вид избирательных округов и их количество следовало бы определять и закреплять специальным региональным законом, что сделано далеко не во всех субъектах Российской Федерации.

2. В случае выдвижения кандидатов на одном уровне выборов следовало бы ввести запрет на использование их изображений в агитационных материалах на другом уровне выборов, на котором они не являются кандидатами.

3. Следовало бы исключить для избирателей возможность голосования в зависимости от места жительства в рамках различных избирательных систем на одних выборах. Приходится только сожалеть, что до сих пор так и не решен вопрос о введении специального судебного института для оперативного решения «проблем» в ходе осуществления предвыборных процедур и не-

посредственно выборов. К настоящему времени так и не реализована идея о реальной уголовной ответственности за «административное вмешательство» в процесс свободного волеизъявления граждан Российской Федерации на любом этапе избирательного процесса.

Окончательно так и не разрешена ситуация с партийными списками, когда часть заявленных кандидатов используется в качестве так называемых «паровозов». Речь идет о пресловутой проблеме «замещения вакантных депутатских мандатов». По-прежнему, на наш взгляд, требуют переосмысления основные принципы создания и функционирования избирательных комиссий, порядок проверки подписных листов и подсчета голосов, а также определения результатов голосования.

Следовало бы также максимально ограничить введение различных барьеров для различных блоков и объединений политических партий, отменить большую часть оставшихся дискриминационных фильтров для объединений политического характера, ввести практику проведения обязательных и полноценных предвыборных теледебатов, увеличить срок агитационного периода избирательных кампаний и др.

Нужно помнить и о проблеме проведения «референдума в Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации референдум используется крайне редко, гораздо реже, чем возникают соответствующие поводы. На уровне местного самоуправления институт референдума все чаще заменяется «выявлением мнения», итог которого, как правило, предрешен. Что же касается федерального уровня, то тут институт референдума последние десятилетия не используется вообще. Речь, конечно, не идет о том, чтобы институты непосредственной демократии применялись изо дня в день, но и доводить до такой ситуации, когда население просто начинает о них забывать, также нельзя.

На сегодняшний день большую популярность получило укрепление легитимности губернатора через процедуру досрочной отставки и переизбрание на всеобщем голосовании. Губернатор Архангельской области, объявив-

ший Президенту РФ о добровольном уходе, стал уже седьмым (после руководителей Иркутской, Ленинградской, Омской, Костромской, Смоленской областей и Камчатского края). Как заявил в этой связи Пресс- секретарь Президента РФ ожидается, что это последний губернатор, который принял решение о досрочном сложении полномочий. Таким образом, число предвыборных отставок уже не сможет приблизиться к прошлогоднему рекорду, когда их было 13.

Одной из причин сложившейся практики выступает тот факт, что «федеральная власть» в большинстве случаев сама «подталкивает» губернаторов к «перевыборам», и в этом есть, конечно, своя политическая логика. Власть пытается уравнивать статус уже избранных губернаторов и тех, кто был назначен до возвращения выборов.

Однако следует помнить, что «досрочником» в соответствии с действующим законодательством может стать не только вполне «успешный» губернатор, но и руководитель, откровенно испортивший отношения с региональными и местными элитами и чувствующий слабость своих позиций. А для таких повод к досрочным выборам – это в первую очередь не дать должным образом подготовиться к выборам своим потенциальным противникам. При этом в большинстве случаев ушедший в отставку остается в качестве исполняющего обязанности.

Именно по этой причине представители партии коммунистов начинают поднимать вопрос о необходимости внесения изменений в действующее избирательное законодательство с целью введения специального запрета на участие в последующих выборах для лиц, по собственному желанию сложивших с себя полномочия. Сегодня, когда в большинство субъектов Российской Федерации все же вернулись прямые выборы губернаторов, Президент РФ, как и десять лет назад, обладает очень широкими полномочиями для отправки губернатора в отставку. В соответствии с действующим законодательством даже выбранный на прямых выборах губернатор вынужден просить об отставке у Президента РФ.



Кроме того, слишком широкие формулировки пункта «г» ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - «утрата доверия Президента Российской Федерации, ненадлежащее исполнение своих обязанностей, иные случаи», позволяют Президенту отправлять в отставку все-таки всенародно избранного губернатора.

В соответствии с изменениями от 4 июня 2014 г. в ст. 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была возвращена графа «против всех», но только для местных выборов. При этом комментарии самих законодателей по поводу этой «избирательности» звучат очень странно. В частности, упоминается тот факт, что на местных выборах «все друг друга знают», однако разве можно о чем-то подобном говорить в, например, городе с миллионным населением.

Одновременно по логике комментариев самого законодателя людям все равно как и за кого голосовать на региональных и федеральных выборах, потому что они все равно «близко» никого не знают, и есть там графа «против всех» или нет уже не важно, а, кроме того, как продолжают пояснять свое решение законодатели, и поле для выбора там побольше. Также весьма спорное утверждение. Таким образом, в целом поддерживая инициативу с возвращением данной графы «против всех», отметим, что логика в таком половинчато-субъективном решении, на наш взгляд, совершенно отсутствует. На сегодняшний день прямые выборы мэра остались всего в паре десятков городов Российской Федерации. Фактическая «отмена» прямых выборов мэра в России произошла практически незаметно для массового общественного сознания.

В 2014 г. законы, отменяющие прямые выборы главы муниципального образования, приняли около десяти субъектов Российской Федерации. В 2015 г. эта тенденция сохранилась.

Попытки населения муниципальных образований вынести данный вопрос на местный референдум безрезультатны, так как данный вопрос в соответствии с действующим законодательстве на местном референдуме рассматриваться не может. Органы власти субъекта поспешно и стремительно принимают законы, «отменяющие» прямые выборы мэра, объясняя свои решения необходимостью объединения населения, его консолидации, необходимостью не пропустить во власть «случайных людей» и «потенциальных коррупционеров», а так- же, что особенно интересно, необходимостью противодействия «активным проидам западных спецслужб».

Таким образом, идея местного самоуправления в России в очередной раз была скомпрометирована и не только самим фактом практически полной отмены прямых выборов мэров, но и в большей степени тем, как это решение принималось, а принималось оно без учета мнения непосредственно населения.

Представляется, что ситуация в Ростове и Ростовской области чуть лучше, чем в целом по России. Так, в соответствии с Областным законом «О местном самоуправлении в Ростовской области» мэр все еще может избираться на муниципальных выборах либо избираться представительным органом муниципального образования из своего состава. Однако в Уставе Ростова-на-Дону возможность избирать мэра на прямых выборах уже отсутствует. Глава города Ростова-на-Дону избирается из своего состава городской Думой (он же – Председатель городской Думы), а Глава администрации города назначается городской Думой по результатам конкурса на замещение указанной должности.

И все же даже такая ситуация выглядит, на наш взгляд, более «достойной», чем прямой запрет на уровне законодательства субъектов РФ. В заключение хотелось бы отметить, что автор статьи постарался выделить и проанализировать только некоторые наиболее важные пути совершенствования избирательных систем в Российской Федерации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мажоритарная избирательная система — это такая система выборов, когда избранными считаются те, кто получил большинство в своем избирательном округе. Такие выборы проводятся в коллегиальные органы, например, в парламент.

### Разновидности определения победителей

На данный момент существует три разновидности мажоритарной системы:

- Абсолютная;
- Относительная;
- Квалифицированного большинства.

При абсолютном большинстве побеждает тот кандидат, который набрал 50 % + 1 голос избирателя. Бывает так, что при выборах ни у одного из кандидатов такого большинства нет. В этом случае устраивается второй тур. В нем обычно участвуют два кандидата, которые набрали больше голосов в первом туре, чем другие кандидаты. Такая система активно используется на выборах депутатов во Франции. Также такую систему применяют на президентских выборах, где будущего президента выбирают всенародно, например, Россия, Финляндия, Чехия, Польша, Литва и др.

При выборах по мажоритарной системе относительного большинства кандидату нет необходимости набирать более 50 % голосов. Ему просто надо получить больше голосов, чем у других и он будет считаться победителем. Сейчас данная система действует в Японии, Великобритании и др.

При выборах, где победителей определяют по квалифицированному большинству, ему надо будет набрать заранее установленное большинство. Обычно оно составляет больше половины голосов, например, 3/4 или 2/3. В основном это применяется для решения конституционных вопросов.

### Достоинства системы:

- данная система достаточно универсальная и позволяет избирать не

только отдельных представителей, но и коллективные, например, партии;

– важно отметить, что в основном выдвигаются конкурирующие между собой кандидаты и избиратель, когда делает свой выбор, то основывается на личных качества каждого, а не на партийной принадлежности;

– при такой системе маленькие партии могут не только участвовать, но и реально побеждать.

Наш анализ показывает, что в вопросах регулирования избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах, наблюдается большое разнообразие. Такое разнообразие можно было бы приветствовать, если бы, во-первых, оно основывалось на учете региональной и внутрирегиональной специфики, а во-вторых, положения региональных законов были бы юридически корректны. Однако из проведенного анализа не создается впечатления о серьезном учете законодателями региональной специфики; здесь, скорее, играют роль вкусовые пристрастия создателей закона.

Что касается юридической корректности, то наш анализ высвечивает катастрофическое положение: региональные законы, регулирующие проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, содержат массу пробелов и противоречий. В данном контексте к пробелам и противоречиям мы относим:

– противоречие требованиям федерального законодательства о распределении по пропорциональной системе не менее половины мандатов в городских округах и муниципальных районах с числом депутатов не менее 20 и о минимальном заградительном барьере в 5 % на таких выборах;

– отсутствие или неполнота норм об избирательных системах или их отдельных параметрах, которые должны применяться в случаях, когда устав муниципального образования отсутствует или не регулирует должным образом эти вопросы;

– отсутствие норм, регулирующих, сколько голосов имеет избиратель в многомандатном избирательном округе;

– методика распределения мандатов между списками, которая может

приводить либо к нарушению требования федерального законодательства о получении каждым списком, допущенным к распределению мандатов, как минимум одного мандата, либо к явному нарушению пропорциональности (метод делителей Имперали), либо к нарушению принципа монотонности, либо к невозможности распределить мандаты.

Как показал наш анализ, пробелы и противоречия подобного рода присутствуют в 36 из 37 исследованных законах. Исключением является лишь избирательный кодекс Владимирской области, но и к нему можно предъявить претензии, связанные с тем, что он существенно ограничивает муниципальные образования в выборе избирательной системы и ее параметров (надо отметить, что региональные законодатели вообще слишком часто необоснованно ограничивают муниципальным образованиям возможность самостоятельного выбора избирательной системы, что не соответствует заложенному в Конституции РФ принципу, согласно которому ограничения прав граждан могут устанавливаться только федеральными законами).

Полагаем, что наиболее разумный выход из этой ситуации – это перенос регулирования избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, из регионального законодательства в федеральное. Именно такой подход положен в основу проекта Избирательного кодекса РФ, разработанного под руководством автора настоящей статьи. С нашей точки зрения, оптимальным решением было бы принятие данного Избирательного кодекса РФ взамен федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с внесением необходимых изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и некоторые другие законы).

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014 . – № 31.- Ст. 445.

2 Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ (в ред. от 01.06.2017 года) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Российская газета. – 2002. – 15 июня. – № 106.

3 Федеральный закон от 10.01.2003 г. №19-ФЗ (в ред. от 01.06.2017 года) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. № 2, Ст. 171.

4 Федеральный закон от 22.02.2014 г. №20-ФЗ (в ред. от 13.04.2017 года) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014.- № 8. Ст. 740.

5 Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. (в ред. от 01.06.2017г.) № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»// Собрание законодательства РФ. – 1996. № 49, Ст. 5497.

6 Постановление ЦИК РФ №111/1170-3 от 06.10.2000 «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах"

### II Специальная литература

7 Антонян, Ю. М. Мажоритарная избирательная система / Ю. М. Антонян. - М.: Российское право, 1992. - 256 с.

8 Агеева, Ю. Виды избирательных систем / Ю. Агеева // Юрист. - 2013. - № 6.- С.88.

9 Байбарин, А. А. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками / А. А. Байбарин // Женская

преступность. - 2012. - №6. - С.35.

10 Баренбойм, П.Д. Конституционная экономика / П. Д. Баренбойм. - М. 2016. – 399 с.

11 Безруков, А. В. Российские конституционно-правовые контрреформы 2012 - 2013 гг.: реализация в законодательстве и перспективы правоприменения / А. В. Безруков // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 6. - С.78

12 Бьюкенен, Дж. Издержки и выбор: исследование экономической теории / Дж.Бьюкенен // Экономическая политика. - 2014. - № 2. - С.90

13 Бьюкенен Дж. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. Авторы. М., 1997. Т. 1.

14 Баглай, М. В. Избирательная система и референдум Российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации. — М.: Норма, 2006.

15 Гасанов, К. К. Избирательное право / К. К. Гасанов. - Москва: Изд-во «Закон и право», 2010.

16 Галушкин, А.А. Проблемы правового обеспечения избирательного права / А. А. Галушкин // Право и управление. XXI век. 2014. - № 3. - С. 13-18.

17 Голодок, А. А. Форма реализации права в теории права / А. А. Голодок // Роль инноваций в трансформации современной науки. - 2016. № 7. - С. 189-191

18 Горшенков, А. Г. Избирательные системы в РФ / А. Г. Горшенков // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2003. - № 2. - С. 409–416.

19 Гирько, С. И. Конституционное право России / С. И. Гирько. - М.: Норма, 2005. – 371 с.

20 Долгова, А. И. Избирательное право / А. И. Долгова. М.: Норма, 2015. – 912 с.

21 Заикин С. С. Перспективы законодательного закрепления института избирательных блоков в России / С. С. Заикин // Конституционализм и пра-

вовая система России: итоги и перспективы. - 2014. - № 3. - С. 94.

22 Кириллов, М. А. Избирательные права граждан РФ / М. А. Кириллов. - Чебоксары: ЧКИ РУК, 2010. – 364 с.

23 Колпакова, Л. А. Права граждан РФ / Л. А. Колпакова // Юридич. записки молодых ученых и аспирантов ЯрГУ. - 2006. - №. 6. - С. 54–56.

24 Кунц, Е. В. Избирательные системы в РФ / Е. В. Кунц // Вестн. Челябин. гос. ун-та. - 2008. - № 1. - С. 124–128.

25 Кутина, В. П. Конституционное право России / В. П. Кутина // Право. - 2009. № - 4. - С. 35–37.

26 Кондрат, И. Н. Проблемы избирательного права граждан: законодательное регулирование и правоприменительная практика / И. Н. Кондрат. - М.: Юстицинформ, 2015. - 176 с.

27 Кашепов, В. П. Расширение прав граждан при выборах / В. П. Кашепов // Комментарий судебной практики. - М.: КОНТРАКТ, 2015. - № 20. - С. 197 - 218.

28 Кастерина, Н. В. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Н. В. Кастерина // Психология. - 2007. - № 13. - С. 13–14

29 Лучин, В. О. Избирательное право России / В. О. Лучин .- М. : Изд-во «Юнити-дана», 2008. – 569 с.

30 Купелов, Борьба за право / Р. Купелов. - М.- 1874. – 678 с.

31 Каплан, Б. Миф о рациональном избирателе: почему демократии выбирают плохую политику / Б. Каплан. - М.- 2012. – 567 с.

32 Коммонс, Дж.Р. Правовые основания капитализма / Дж.Р. Коммонс. М. - 2013. – 578 с.

33 Кынев, А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 г.: тенденции, проблемы и технологии / А. Кынев. М., 2014.

34 Любарев, А. Пути совершенствования законодательства, регулирующего региональные и местные выборы / А. Любарев // Право и жизнь. - 2004. – №1. – С.56.



35 Любарев, А. Дополнительные проблемы возникли после принятия Конституционным судом РФ Постановления № 15-П, их анализ / Любарев А. // Муниципальная служба. - 2011. - №4. – С.54.

36 Лелеков, В. А. Проблемы пропорционального распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах / В. А. Лелеков, Т.В. Урсова // Вестник Воронежского института МВД России. - 2014. - № 2. - С. 12–17.

37 Любарев А. О. критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками / А. Любарев // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 23. – С.65.

38 Лунькова А. В. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / А. В. Лунькова. - М., 2011. – 390 с.

39 Мурзина, Л. И. Правовые аспекты избирательного права граждан/ Л. И. Мурзина. – М.: Юнит, 2009. – 21 с.

40 Матейкович, М. С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации / М. С. Матейкович // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 14. - С.76

41 Невинский В. В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах / В. В. Невинский // Российская юстиция. - 2013. - № 11. – С.65.

42 Плешаков, В. А. Политические сочинения / В. А. Плешаков. - М.: Юнит, 2005. – 382 с.

43 Попова, Е. Э. Индивидуализм и экономический порядок / Е. Э. Попова. - М.: Издательство Международного юридического института при Минюсте России, 2008. – 279 с.

44 Попова, Е. Э. Избирательное право граждан / Е. Э. Попова // Вестник Международного юридического института. – 2010. - № 2. – С.90.

45 Попова, Е. Э. Перспективы законодательного закрепления института избирательных прав в России / Е. Э. Попова // Право. – 2012. - № 7. - С.92.

46 Прудников, А. С. Конституционное право России / А. С. Прудников.- М.: Изд-во «Юнити-дана», 2010. – 578 с.

47 Румянцев, А. Г. Много партий хороших и разных?.. Анализ изменений российского Закона "О политических партиях" с точки зрения экономической теории демократии / А. Г. Румянцева // Сравнительное конституционное обозрение. - 2012. - № 6. – С.65.

48 Сергеев, А. М. Методологические основы и концептуальные положения конституционной экономики / А. М. Сергеев // Российский юридический журнал. - 2014. - № 3. – С.77.

49 Чуров В. Е.,. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В. Е. Чуров // Журнал российского права. - 2011. - № 11. С.90.

50 Шерстобоев, О. Н. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства / О. Н. Щерстбоев // Российский юридический журнал. - 2014. - № 3. - С.88.

51 Шугрина, Е. С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 1. - С.8.

Таблица А1 – Нормативно-правовые акты, регулирующие выборы в Амурской области

<b>Созыв</b>	<b>Дата выборов</b>	<b>Нормативный правовой акт</b>
<b>1 созыв</b>	23.10.1994	Положение о выборах в Амурское областное Собрание // утверждено Постановлением главы администрации области от 14.01.1994. № 46; впоследствии утверждено Решением Малого Совета областного Совета народных депутатов от 04.10.1994 г. № 6
<b>2 созыв</b>	23.03.1997	Закон от 31.05.1996 г. № 92-ОЗ (ред. 30.12.1996) «О выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов»
<b>3 созыв</b>	25.03.2001	Избирательный кодекс Амурской области - Закон № 185-ОЗ. 1999. (ред. 24.11.2000)
<b>4 созыв</b>	27.03.2005	Избирательный кодекс Амурской области от 17.09.2003 № 239-ОЗ (ред. 15.03.2005)
<b>5 созыв</b>	02.03.2008	Избирательный кодекс Амурской области от 17.09.2003 № 239-ОЗ (ред. 12.10.2007)
<b>6 созыв</b>	04.12.2011	Закон Амурской области от 07.06.2011 № 492-ОЗ (ред. от 29.08.2011)
<b>7 созыв</b>	18.09.2016	Закон Амурской области от 6.03.2012 г. № 17-ОЗ (ред. 23.12.2015 г. № 625-ОЗ) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области»