

## Глава 1

# ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

## 1.1. Понятие избирательной системы

### 1.1.1. Определение избирательной системы в узком смысле

Традиционно российское правоведение различает понятия «*избирательная система*» в широком и узком смысле.

В широком смысле данное понятие иногда рассматривается как порядок формирования выборных органов власти (и в таком определении оно практически эквивалентно понятию «избирательное право»)<sup>1</sup> или еще более широко — как система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти (при таком подходе данное понятие включает не только правовые нормы)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 301; Болотина Е. В., Оводенко М. А. Избирательное право европейских государств (Великобритания, ФРГ, Франция). СПб., 2008. С. 25–26; Филянина И. М. Конституционно-правовая модель избирательной системы. Хабаровск, 2013. С. 11.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 104; Конституционное право: Словарь. М., 2001. С. 452; Катков Д. Б., Корчиго Е. В. Избирательное право. М., 2001. С. 136; Скрипкина Ж. Б. Избира-

О понятии «избирательная система» в узком смысле речь пойдет дальше. Но вначале стоит отметить, что некоторые авторы предлагают отказаться от использования термина «избирательная система» в узком смысле, справедливо отмечая, что каждое понятие должно употребляться только в одном смысле. В частности, понятие «избирательная система» в узком смысле предлагается заменить на «способ определения результатов голосования»<sup>1</sup>. Нам, однако, представляется, что такая замена не оправданна. Как будет показано далее, это понятие не сводится только к способу определения результатов голосования, а в действительности представляет систему важнейших юридических норм. Кроме того, в зарубежной литературе понятие «избирательная система» гораздо чаще используется именно в узком смысле, и потому использование данного понятия исключительно в широком смысле осложнит взаимопонимание российских и зарубежных правоведов и политологов.

Скорее следует согласиться с той точкой зрения, что правильнее отказаться от понятия «избирательная система» в широком смысле<sup>2</sup>. Как отметил С.А. Белов, использование в правовой науке этого

тельные системы и технологии. М., 2005. С. 40; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М., 2005. С. 410–411; Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2009. С. 271; Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010. С. 107–108; Берлявский Л.Г. Сравнительное избирательное право. М., 2013. С. 80.

<sup>1</sup> Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб., 2003. С. 20–40.

<sup>2</sup> Болотина Е.В., Оводенко М.А. Избирательное право европейских государств (Великобритания, ФРГ, Франция). СПб., 2008. С. 25–26.

понятия малоперспективно<sup>1</sup>. Добавим, что, в отличие от одноименного понятия, употребляемого в узком смысле, понятие «избирательная система» в широком смысле не несет никакой методологической нагрузки. Включая в себя огромное количество разнородных элементов, это понятие не может, в частности, служить основой для классификации различных систем. Чтобы охарактеризовать избирательную систему в широком смысле, приходится просто описывать подряд все ее элементы — именно таковы типичные описания «избирательных систем» различных стран. Получается, что сколько стран — столько и избирательных систем.

В данной книге мы будем использовать понятие «избирательная система» исключительно в узком смысле. Но нам в первую очередь необходимо дать ему как можно более точное определение. Очень часто это понятие определяется просто как способ или порядок определения результатов голосования<sup>2</sup>, либо как способ или порядок распределения мандатов по результатам голосования<sup>3</sup>, либо в

<sup>1</sup> Белов С. А. Избирательная система как правовой институт. Дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 19.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 398; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 104; Конституционное право: Словарь. М., 2001. С. 452; Скрипкина Ж. Б. Избирательные системы и технологии. М., 2005. С. 40; Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010. С. 107–108.

<sup>3</sup> Катков Д. Б., Корчиго Е. В. Избирательное право. М., 2001. С. 136; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М., 2005. С. 410–411, 455; Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2009. С. 271; Подвинцев О. Б., Голосов Г. В. Избирательная система // Выборы и электоральная политика: словарь.

определении механически объединяются и порядок определения результатов голосования, и порядок распределения мандатов<sup>1</sup>. Это не совсем правильно, поскольку при подобном подходе не учитывается ряд важных аспектов.

Так, понятие «распределение мандатов» вообще не используется при мажоритарной системе в одномандатных округах, поскольку в этом случае определяется единоличный победитель. А при пропорциональной системе понятие «распределение мандатов» эквивалентно понятию «определение результатов выборов».

Сам же порядок определения результатов выборов частично предопределен или существенно ограничен нормами и правилами, которые действуют при проведении голосования или еще до проведения голосования. Так, если выборы проводятся в одномандатных округах, то невозможно распределить мандаты пропорционально голосам, поданным за кандидатов от различных партий<sup>2</sup>. Если избиратель при голосовании выражает свою позицию по отношению только к одному кандидату, то при необходимости узнать его отношение к другим кандидатам

СПб., 2010. С. 60; Берлявский Л. Г. Сравнительное избирательное право. М., 2013. С. 80.

<sup>1</sup> Зарубежное избирательное право. М., 2003. С. 20; Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2012. С. 168; Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 248.

<sup>2</sup> Как будет показано в дальнейшем, при проведении выборов в одномандатных округах пропорциональное распределение мандатов все же возможно. Однако для этого необходимо заранее формально установить некие общности кандидатов в пределах более крупного территориального образования. Иными словами, в этом случае помимо одномандатных округов необходимо иметь единый многомандатный округ или несколько многомандатных округов.

приходится проводить повторное голосование (перебаллотировку, второй тур); иная ситуация в том случае, когда избиратель ранжирует кандидатов в порядке своего предпочтения (как это происходит при мажоритарно-преференциальной системе).

Невозможно полностью согласиться с утверждением В. В. Маклакова: «При одних и тех же результатах голосования (подсчета голосов), но в зависимости от применяемой избирательной системы, будет различное распределение мандатов»<sup>1</sup>. Действительно, наиболее близкие избирательные системы различаются лишь способом определения результатов выборов (например, мажоритарные системы абсолютного и относительного большинства или смешанные связанная и несвязанная системы), и в этих случаях можно говорить о том, что при одинаковых итогах голосования применение разных избирательных систем приводит к различному распределению мандатов. Однако в более общем случае разные избирательные системы приводят и к различным итогам голосования; точнее, эти итоги просто нельзя сравнивать в силу их различной природы.

Когда избирательную систему воспринимают лишь как порядок определения результатов голосования, а не как *систему*, часто получаются не вполне точные выводы. Так, пишут о том, что мажоритарная система абсолютного большинства не всегда результативна, и для преодоления данного недостатка «иногда» вводят перебаллотировку (повторное голосование)<sup>2</sup>. Однако правильнее считать, что перебаллотировка (в случае, если ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов) является сущностным элементом данной избирательной системы.

<sup>1</sup> Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 62–63.

<sup>2</sup> Там же. С. 41–42.

Нельзя считать удовлетворительным и определение понятия «избирательная система», используемое в российском законодательстве. Здесь следует отметить, что российский законодатель упорно избегает использовать это понятие в федеральных законах о выборах. Однако в связи с проблемами муниципальных выборов его все же пришлось закрепить, но в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В 2005 году в нем появилось следующее определение: «Под избирательной системой ... понимаются 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»<sup>1</sup>. Это определение затем перекочевало и в региональные законы о муниципальных выборах. С теоретической точки зрения оно также не учитывает нормы, которые действуют до определения результатов выборов, но влияют на него; с практической точки зрения оно не решает проблемы, ради которых было введено в закон<sup>2</sup>.

В основополагающей работе Д. Рэ использовалось понятие *electoral laws* (его лучше всего переводить как «электоральные правила»), которое он предпочел понятию «избирательная система». В его определении это *то, что регулирует процессы, посредством кото-*

<sup>1</sup> Все законы и иные нормативные акты, принятые в Российской Федерации, а также решения Конституционного Суда РФ цитируются по справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» (<http://www.consultant.ru/>). Все ссылки на источники в Интернете проверены 7 июня 2016 года.

<sup>2</sup> Любарев А. Е. Пути совершенствования законодательного регулирования избирательных систем на муниципальных выборах // Местное право. 2012. № 3. С. 55–66.

*рых электоральные предпочтения выражаются голосами и с помощью которых эти голоса переводятся в распределение государственной власти (обычно в виде парламентских мест) между конкурирующими политическими партиями*<sup>1</sup>. Такое определение близко к тому, что мы понимаем под избирательной системой.

С. А. Белов определил избирательную систему (в узком смысле) как систему юридических норм, регламентирующих особенности определения персонального состава коллегиального органа. Таким образом, он вслед за многими другими правоведами ограничил данное понятие только выборами коллегиальных (представительных) органов. Такое решение мотивировалось тем, что правила избрания должностных лиц не представляют из себя столь широкой вариации различных компонентов<sup>2</sup>. Действительно, при избрании должностных лиц вариантов меньше, чем при избрании представительных органов (поскольку округа могут быть только одномандатными и голосование только персональное), однако вариация все же существует и, главное, варианты эти абсолютно те же, что и в случае выборов представительных органов с учетом отмеченных ограничений. Таким образом, нет смысла отделять в данном контексте одни выборы от других. Добавим, что определение С. А. Белова нам представляется и недостаточно четким (в частности, непонятен смысл слова «особенности»).

В нашей работе 2005 года было дано следующее определение *избирательной системы* (в узком смысле): это *совокупность правовых норм, определяющих, каким*

<sup>1</sup> Rae D. W. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971. P. 14.

<sup>2</sup> Белов С. А. Избирательная система как правовой институт. Дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 21–22.

*образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов*<sup>1</sup>. Под *итогами голосования* мы понимаем данные о числе голосов, поданных избирателями за кандидатов и/или за партийные списки, и иные числовые данные, которые содержатся в протоколах избирательных комиссий и важны для определения результатов выборов. Под *результатами выборов* мы понимаем решения соответствующих избирательных комиссий об избрании конкретных кандидатов депутатами или должностными лицами либо о признании выборов несостоявшимися<sup>2</sup>.

Обсуждая данное определение, А. Е. Постников отмечает, что избирательную систему в узком смысле «также характеризует и сам способ подачи голосов, что неразрывно связано с используемыми формами выдвижения списков кандидатов, порядком составления этих списков. Очевидно, что эти моменты находятся за рамками процесса трансформации итогов голосования в результаты выборов»<sup>3</sup>. В связи с этим нам представляется важным подчеркнуть смысл, вкладываемый в словосочетание «совокупность ... норм, *определяющих*, каким образом ... трансформируются...». Это не эквивалентно понятию «способ трансформации» или «процесс трансформации»; здесь подразумеваются и те нормы, которые находятся за рамками процесса определения результатов выборов, но от которых зависит, как будет происхо-

<sup>1</sup> Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 10.

<sup>2</sup> Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 152–153.

<sup>3</sup> Постников А. Е. Пропорциональная избирательная система в контексте российской политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 39–40.



дить трансформация итогов голосования в результаты выборов (иными словами, голосов в мандаты). Подробнее об этом будет сказано далее.

Е. А. Очеретько дала следующее определение избирательной системы: «совокупность правовых норм, определяющих порядок образования избирательных округов и их вид (одно- или многомандатные), способ оформления голосования, порядок трансформации итогов голосования избирателей в результаты выборов, правила составления списка»<sup>1</sup>. Такое определение содержательно близко к нашему, хотя в нем теряется суть определяемого понятия. Впрочем, для нормативного документа оно может быть полезно.

Можно с удовлетворением отметить, что предложенное нами определение в последние годы было взято на вооружение рядом исследователей<sup>2</sup>.

### **1.1.2. Основные параметры избирательной системы**

В работе Д. Рэ были выделены три основных параметра (переменных) избирательной системы:

1) способ голосования избирателей (в оригинале — *balloting as a specification of the voter's role in deciding the election*; Д. Рэ разделял категорическое и ординальное<sup>3</sup> голосование);

<sup>1</sup> Очеретько Е. А. Проблемы развития пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации и пути их решения. Автореф. дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8, 15.

<sup>2</sup> Болотина Е. В., Оводенко М. А. Избирательное право европейских государств (Великобритания, ФРГ, Франция). СПб., 2008. С. 25–26; Филянина И. М. Конституционно-правовая модель избирательной системы. Хабаровск, 2013. С. 12.

<sup>3</sup> Термин «ординальное» происходит от англ. *ordinal* — порядковое числительное. Мы предпочитаем использовать

2) размер избирательного округа (различались одномандатные и многомандатные округа);

3) электоральная формула<sup>1</sup> — ключевой фактор трансляции голосов в мандаты<sup>2</sup>.

Эти же переменные рассматривались Р. Таагеперой и М.С. Шугартом, однако они отметили, что, помимо категорического и ординального, возможны также одобрительное и кумулятивное голосование<sup>3</sup>. Идея трех переменных была затем воспринята рядом других исследователей<sup>4</sup>. Г.В. Голосов указывал на четыре базовых элемента:

1) основной принцип (мажоритарный, плюральный, пропорциональный);

2) величина округа (одномандатный или многомандатный);

вместо него термин «преференциальное», более привычное для русскоязычной литературы.

<sup>1</sup> Среди российских политологов иногда используется понятие «электоральная формула» как синоним понятия «избирательная система» (см., например: Голосов Г.В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 188; Скрипкина Ж.Б. Избирательные системы и технологии. М., 2005. С. 102; Подвинцев О.Б., Голосов Г.В. Избирательная система // Выборы и электоральная политика: словарь. СПб., 2010. С. 60). Однако, как видно из данного перечня, электоральная формула — лишь один из основных элементов избирательной системы.

<sup>2</sup> Rae D.W. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971. P. 15–23.

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

<sup>4</sup> Bawn K. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome // Amer. J. Political Sci. 1993. Vol. 37. № 4. P. 968–972; Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 39–49; Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Современные избирательные системы // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 7–8. С. 54–59.

3) число голосов у избирателя (один или более одного);

4) структура избирательного бюллетеня, определяющая возможности избирателя (категорический или ординальный бюллетень)<sup>1</sup>.

В целом подход Голосова близок к подходам Рэ и Таагеперы — Шугарта, с той разницей, что способ голосования разделен (с нашей точки зрения, неоправданно) на два разных элемента, а электоральная формула заменена (столь же неоправданно) на основной принцип.

Следует обратить внимание, что Д. Рэ предварительно отмечал в качестве самого первого вопроса, на который отвечает избирательная система: делает ли избиратель выбор между людьми или между партиями?<sup>2</sup> На наш взгляд, к трем параметрам Д. Рэ следует добавить этот в качестве первого, и тогда мы получаем четыре основных параметра:

1) голосует избиратель за конкретного кандидата (конкретных кандидатов) или за партию (возможен и комбинированный вариант одновременного голосования за кандидата и партию);

2) способ голосования (категорический, одобрительный, кумулятивный, преференциальный);

3) величина округа (одномандатный или многомандатный);

4) метод перевода голосов в мандаты<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Голосов Г. В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 212.

<sup>2</sup> Rae D. W. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1971. P. 14.

<sup>3</sup> Любарев А. Е. Избирательные системы и российское электоральное законодательство // ПОЛИС. 2003. № 4. С. 120–121; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 11–12.

Из этих четырех параметров более подробного объяснения требуют второй и четвертый. Но, как будет показано в дальнейшем, четвертый параметр (метод перевода голосов в мандаты) сильно различается в зависимости от трех остальных параметров. Сейчас мы более подробно остановимся только на втором параметре — способе голосования.

*Категорическим* называют голосование, когда избиратель может отметить в бюллетене только одного кандидата или один список.

*Одобрительным* называют голосование, при котором избиратель может отметить в бюллетене нескольких кандидатов, не выражая при этом никому из них предпочтения перед другими отмеченными кандидатами.

При *кумулятивном* голосовании избиратель также обладает несколькими голосами, но он их распределяет между кандидатами по своему усмотрению и может при этом отдать одному или нескольким кандидатам не один, а сразу несколько голосов (впрочем, здесь возможны определенные ограничения, например, одному кандидату нельзя давать больше трех голосов).

При *преференциальном* (ординальном) голосовании избиратель ранжирует кандидатов, помечая их в порядке убывания своих предпочтений числами 1, 2, 3 и т.д. (закон может требовать, чтобы избиратель отметил таким образом всех кандидатов, но в общем случае избиратель помечает только тех, кого готов поддержать).

Следует подчеркнуть, что этими четырьмя вариантами не исчерпываются все возможные способы голосования. Так, неоднократно предлагались более сложные способы. Например, голосование с четырьмя вариантами ответа: «за», «против», «воздерживаюсь» и «предпочитаю» (предпочтение можно вы-

разить только одному кандидату, количество других вариантов не ограничивается)<sup>1</sup>. Или голосование, при котором избиратель должен оценить каждого кандидата по семибальной шкале (от  $-3$  до  $+3$ )<sup>2</sup>. Однако эти способы голосования пока не применялись на практике; более того, для них не разработаны и методы определения результатов выборов. Поэтому мы в своей работе ограничиваемся четырьмя указанными способами.

Говоря об избирательной системе как о совокупности правовых норм (см. предыдущий подраздел), мы должны отдавать себе отчет, что эти нормы чаще всего разбросаны по разным частям избирательного закона. Это затрудняет описание избирательной системы как единого целого. В учебниках и пособиях по избирательному праву России или зарубежных стран, а также по сравнительному избирательному праву обычно описываются нормы избирательного законодательства так, как они расположены в законе. Однако у закона и учебного пособия разные функции. Закон обычно структурирован так, чтобы правоприменителям было удобно находить те нормы, которые нужно применять на конкретном этапе избирательной кампании и/или в отношении конкретного субъекта избирательного процесса. А учебное пособие должно способствовать пониманию общих правил и принципов.

Нормы, определяющие избирательную систему обычно включают:

- 1) правила образования избирательных округов;

<sup>1</sup> Гервер М. Л. Предлагаю изменить нашу избирательную систему // Советское государство и право. 1990. № 7. С. 78–85.

<sup>2</sup> Огрызко К. В. Альтернативные методы голосования: совершенно разные результаты. На пути к подлинной демократической революции // «Открытая экспертиза» в электронном журнале «Научный эксперт». 2014. № 5.

2) правила формирования партийного списка (если система предусматривает голосование за списки кандидатов);

3) содержание избирательного бюллетеня;

4) правила голосования (заполнения бюллетеня) и правила признания бюллетеня недействительным;

5) правила определения результатов выборов<sup>1</sup>.

Только описание всех этих норм вместе может дать правильное представление об избирательной системе, действующей на конкретных выборах.

### 1.1.3. Терминологические проблемы

При описании избирательных систем неизбежно приходится сталкиваться с терминологическими проблемами<sup>2</sup>. Многие избирательные системы, методы распределения мандатов и другие понятия, связанные с избирательными системами, имеют несколько названий, чаще всего связанных с историческими и национальными различиями. В связи с этим мы будем стараться обращать внимание на синонимичные термины.

Сложнее с тем, что некоторые понятия могут использоваться в разных значениях. Так, в литературе преференциальным голосованием часто называют не только способ голосования, основанный на ранжировании кандидатов, но и любое голосование за кандидатов при системе открытых списков. Мы в данной работе будем использовать это понятие только в его первом значении.

<sup>1</sup> Похожий перечень дается в работе С. А. Белова (Избирательная система как правовой институт. Дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 68–69).

<sup>2</sup> Для прояснения многих терминов, связанных с выборами, рекомендуем обращаться к изданию: Выборы и электоральная политика: словарь. СПб., 2010.

В 19-м веке и в начале 20-го «выборами по спискам» называли выборы по мажоритарной системе в многомандатных округах. В настоящее время понятие «списки» практически всегда ассоциируются с пропорциональной системой.

Термин «заградительный барьер» обычно используется при описании пропорционально-списочных систем для обозначения порога (главным образом в виде процента голосов), который должен преодолеть партийный список, чтобы его допустили к распределению депутатских мандатов. Однако в некоторых работах заградительным барьером также называют порог, который в рамках мажоритарной системы с перебаллотировкой должен преодолеть кандидат для допуска во второй тур, и такое двойное использование этого термина создает некоторую путаницу.

Есть разночтения в понятии «открытые списки» (см. раздел 3.6). Даже понятие «избирательный округ» иногда используется в непривычном для нас значении<sup>1</sup>.

Еще одно не вполне однозначное понятие — «метод (правило) наибольшей средней». Как будет показано в подразделе 4.1.4, этот термин используется для двух разных методов распределения мандатов, которые часто, но далеко не всегда дают одинаковые результаты.

Отмечалось также не вполне корректное использование в европейской литературе термина «система д'Ондта» в отношении любых разновидностей пропорциональной системы, использующих для распределения мандатов метод д'Ондта. Как мы увидим в дальнейшем, пропорциональные избирательные системы различаются во многих аспектах, помимо ме-

<sup>1</sup> Таагепера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 114–136.

тогда распределения мандатов; таким образом, имя В. д'Оншта следует использовать только для метода распределения мандатов, но не для совокупности избирательных систем<sup>1</sup>.