**Понятие избирательной системы**

В научной литературе термин **"избирательная система"**, в том числе и в российском правоведении, употребляется обычно в двух значениях - широком и узком.

**В широком смысле избирательная система** - это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Очевидно, что избирательная система в таком широком смысле регулируется не только правовыми нормами. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Регулируется избирательная система нормами избирательного права, понимаемого как система правовых норм, представляющая собой подотрасль конституционного (государственного) права. Однако не вся избирательная система регулируется правовыми нормами. В ее состав входят также отношения, регулируемые корпоративными нормами (уставами политических общественных объединений и др.), а также обычаями и традициями данного общества.

Однако людей больше интересует избирательная система в так называемом узком смысле. Это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему (впрочем, оценивая ее выгодность, они могут и ошибиться).

Несомненно, что избирательная система, как составная часть политической системы, сама подобно любой системе подразделяется на структурные компоненты, из которых в качестве наиболее общих выделяются избирательное право - теоретико-юридический компонент и избирательная процедура (или избирательный процесс) -компонент практически-организационный.

**Избирательное право** - это совокупность юридических норм, регулирующих участие граждан в выборах, их организацию и проведение, взаимоотношение между избирателями и выборными органами или должностными лицами, а также порядок отзыва не оправдавших доверие избирателей выбранных представителей. Этот термин может употребляться и в другом, более узком значении, а именно как право гражданина участвовать в выборах, как в качестве избирателя (активное избирательное право), так и в качестве избираемого (пассивное избирательное право).

Избирательная процедура составляет практически-организационную часть избирательной системы. Она включает в себя мероприятия государства по организации и проведению выборов, а именно: назначение выборов; создание избирательных органов, ответственных за их проведение; организацию избирательных округов, районов, участков; регистрацию кандидатов в депутаты; определенную финансовую поддержку выборов; охрану порядка в ходе их проведения; определение результатов голосования.

В отличии от многих зарубежных конституций, Конституция России не содержит специальной главы об избирательном праве.

# Типы избирательных систем

Типы избирательных систем определяются принципами формирования представительного органа власти и соответствующим порядком распределения мандатов по итогам голосования, также предусмотренными в законодательстве о выборах. Так как в различных странах принципы формирования выборных органов власти и порядок распределения мандатов различны, то реально существует столько модификаций избирательных систем, сколько и государств, использующих выборы для формирования органов государственной власти. Однако многовековой историей развития представительной демократии выработано два базовых типа избирательных систем -мажоритарной и пропорциональной, элементы которых так или иначе проявляются в многообразных моделях избирательных систем в различных странах.

### Мажоритарная избирательная система

Мажоритарная избирательная система основана на системе персонального представительства во власти. В качестве кандидата на ту или иную выборную должность в мажоритарной системе всегда выдвигается конкретный человек.

Механизм выдвижения кандидатов может быть различным: в одних странах допускается самовыдвижение наряду с выдвижением кандидатов от политических партий или общественных объединений, в других странах кандидаты могут быть выдвинуты только политическими партиями. Но в любом случае в мажоритарном избирательном округе баллотировка кандидатов происходит на персональной основе. Соответственно, избиратель в данном случае голосует за индивидуально определенного кандидата, который является самостоятельным субъектом избирательного процесса - гражданином, осуществляющим свое пассивное избирательное право. Другое дело, что данного конкретного кандидата может поддерживать какая-либо политическая партия. Однако формально гражданин избирается не от партии, а «сам по себе».

Как правило, в большинстве случаев, выборы при мажоритарной системе осуществляются по одномандатным избирательным округам. Количество избирательных округов в таком случае соответствует количеству мандатов. Победителем в каждом округе становится тот кандидат, который получил предусмотренное законом большинство голосов избирателей округа. Большинство в различных странах бывает разным: абсолютным, при котором кандидат для получения мандата должен набрать более 50% голосов; относительным, при котором победителем считается кандидат, получивший голосов больше, чем все другие кандидаты (при условии, что против всех кандидатов подано голосов меньше, чем за победившего кандидата); квалифицированным, при котором кандидат для того, чтобы победить на выборах, должен набрать более 2/3, 75% или 3/4 голосов избирателей. Рассчитываться большинство голосов может тоже по-разному - либо от общего числа избирателей округа, либо, чаще всего, от числа избирателей, пришедших на выборы и проголосовавших. Система абсолютного большинства предполагает голосование в два тура, если в первом туре ни один из кандидатов не набрал требуемого большинства. Во втором туре участвуют кандидаты, набравшие в первом туре относительное большинство голосов. Такая система затратна с финансовой точки зрения, но используется при выборах президентов в большинстве стран мира, в том числе и в России.

Аналогично определяются победившие кандидаты и в многомандатных мажоритарных округах с категорическим голосованием. Принципиальное отличие заключается лишь в том, что избиратель имеет столько голосов, сколько мандатов «разыгрывается» в округе. Каждый голос он может отдать только за одного из кандидатов.

Таким образом, **мажоритарная избирательная система - система формирования выборных органов власти на основе персонального (индивидуального) представительства, в которой избранным считается кандидат, набравший предусмотренное законом большинство голосов.**

Мажоритарная избирательная система является единственно возможной при выборах глав государств или государственных образований (например, субъектов федерации). Применяется она и при выборах в коллегиальные органы власти (законодательные собрания). Правда, эффективность применения данной избирательной системы для формирования парламента с точки зрения адекватности политического представительства в нем справедливо подвергается сомнению. При всех достоинствах (а к их числу относят наличие непосредственных связей между кандидатом/депутатом и избирателями, возможность приоритетного представительства в парламенте наиболее крупных политических партий/сил, создающих стабильные однопартийные правительства, и, как следствие, отсутствие политической раздробленности в органах представительной власти и т.д.) мажоритарная система имеет очевидный и очень существенный недостаток. При такой системе «победитель получает все». Граждане, голосовавшие за других кандидатов, вообще никак не представлены в законодательных органах власти. Это несправедливо, тем более, что при системе относительного большинства, как правило, не представленным в парламенте оказывается именно большинство. Например, при наличии в мажоритарном избирательном округе восьми кандидатов, голоса распределились так: семь кандидатов получили голосов приблизительно поровну (каждый из них набрал по 12% голосов - в сумме 84%), восьмой кандидат набрал 13 %, против всех проголосовало 3% избирателей. Восьмой кандидат получит мандат и реально будет представлять всего 13% избирателей. 87%(!) избирателей голосовали против данного кандидата (или, по крайней мере, не за него), а он будет считаться демократически избранным.

Таким образом, аргумент в пользу мажоритарной системы о возможности представительства наиболее влиятельных политических сил (партий) опровергается не только на теоретическом уровне, но и на практике: партия, получившая на выборах голосов меньше, чем ее соперники в совокупности, может получить в парламенте большинство депутатских мест. Таким образом, мажоритарная система может приводить к значительному искажению предпочтений избирателей. Тем самым создаются наибольшие возможности для манипулирования этими предпочтениями. Возможно, именно поэтому в России отказались от формирования части Государственной Думы по мажоритарной избирательной системе.

Попытки преодолеть основной недостаток мажоритарной избирательной системы привели к ее модификации в некоторых странах мира.

Так, для того, чтобы голоса избирателей не пропадали, а мандат получил кандидат, за которого проголосовало реальное большинство избирателей используется система ординального голосования (система передаваемого голоса). При данной системе голосования в одномандатном мажоритарном округе избиратель ранжирует кандидатов по степени предпочтения. Если кандидат, которого избиратель поставил на первое место, в итоге получает наименьшее количество голосов в округе, его голос не пропадает, а передается следующему по степени предпочтения кандидату, и так далее до выявления реального победителя, который набирает, как правило, значительно больше 50% голосов избирателей. Подобная система существует в Австралии, на Мальте.

### Пропорциональная избирательная система

В основе пропорциональной избирательной системы лежит принцип партийного представительства. При такой системе партии выдвигают ранжированные ими списки кандидатов, за которые и предлагается проголосовать избирателю.

Избиратель фактически голосует за политическую партию (предвыборный блок или коалицию партий, если их создание допускается законодательством), которая по его мнению наиболее адекватно и последовательно выражает и защищает его интересы в политической системе. Мандаты распределяются между партиями пропорционально числу поданных за них голосов в процентном выражении.

Места в представительном органе власти, которые получила политическая партия (избирательный блок), занимают кандидаты из партийного списка в соответствии с установленным партией приоритетом. К примеру, партия, получившая на выборах в парламент по единому общенациональному 450-мандатному избирательному округу 20% голосов, должна получить 90 депутатских мандатов.

Их получат первые 90 кандидатов из соответствующего партийного списка. Таким образом, **пропорциональная избирательная система - система формирования выборных органов власти на основе партийного представительства, в которой депутатские места (мандаты) в представительном органе власти распределяются в соответствии с числом набранных партиями голосов в процентном выражении.** Данная система обеспечивает адекватное представительство политических интересов в выборных органах власти.

В пропорциональной избирательной системе, в отличие от мажоритарной, потери голосов избирателей минимальны и связаны, чаще всего, с так называемым «избирательным барьером» - минимальным количеством голосов, которое должна набрать на выборах партия, чтобы получить право участвовать в распределении мандатов. Избирательный барьер устанавливается для того, чтобы ограничить доступ в представительные органы власти мелких, зачастую маргинальных, невлиятельных партий. Не принесшие таким партиям мандатов голоса распределяются (также пропорционально) между партиями-победительницами. Как и мажоритарная, пропорциональная избирательная система имеет свои разновидности. Выделяют два вида пропорциональных систем:

• пропорциональная система с единым общенациональным многомандатным избирательным округом, число мандатов в котором соответствует числу мест в выборном органе власти: свои списки кандидатов выдвигают только общенациональные партии, избиратели голосуют за эти списки в масштабах всей страны; • пропорциональная избирательная система с многомандатными округами. политические партии формируют списки кандидатов по избирательным округам, соответственно депутатские мандаты, «разыгрываемые» в округе распределяются на основе влияния партии в этом округе.

Основная претензия, предъявляемая к пропорциональной избирательной системе, заключается в том, что избиратель не имеет возможности влиять на персональный состав выборного органа власти. С целью преодоления этого недостатка в некоторых странах пропорциональная избирательная система предполагает преференциальное голосование. При таком голосовании избиратель не только голосует за тот или иной партийный список, но и имеет возможность с помощью определения своих предпочтений (рейтингового или ординального голосования) изменять приоритетность партийного списка.

Еще одна существенная претензия к пропорциональной системе связана с относительной независимостью партийных депутатов от регионов и невозможностью в этой связи выражать региональные интересы во власти. Данный недостаток попытался преодолеть российский законодатель, предусмотрев **разбивку федерального списка** кандидатов от партии на региональные группы, соответствующие при определенных условиях части территории субъекта федерации, субъекту РФ, группе субъектов РФ. При этом в федеральном списке кандидатов от партии должна быть предусмотрена и **общефедеральная часть**.

**В** законе о **выборах депутатов Государственной Думы** предусмотрено распределение мандатов с учетом региональных предпочтений по отношению к списку кандидатов от определенной партии. Для этого в законе разработана специальная методика.

Представляется, что данный подход в сочетании с основными достоинствами пропорциональной избирательной системы является одним из наиболее эффективных в обеспечении адекватного представительства интересов гражданского общества во власти.

### Смешанная избирательная система

Попытки максимально использовать достоинства базовых избирательных систем и нивелировать их недостатки приводят к возникновению смешанных избирательных систем. Суть смешанной избирательной системы заключается в том, что часть депутатов в один и тот же представительный орган власти избирается по мажоритарной системе, а другая часть - по пропорциональной системе. Предполагается при этом создание мажоритарных избирательных округов (чаще всего, одномандатных, реже - многомандатных) и избирательных округов (при пропорциональной системе с многомандатными округами) или единого общенационального многомандатного избирательного округа для голосования по партийным спискам кандидатов. Соответственно, избиратель получает право одновременно проголосовать за кандидата (кандидатов), баллотирующегося в мажоритарном округе на персональной основе и за политическую партию (список кандидатов от политической партии). В реальности при осуществлении процедуры голосования избиратель получает минимум два бюллетеня: один для голосования за конкретного кандидата по мажоритарному округу, другой - для голосования за партию.

Следовательно, **смешанная избирательная система - это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается на персональной основе по мажоритарным округам, а другая часть - на партийной основе по пропорциональному принципу представительства.**

Подобная система использовалась для выборов депутатов Государственной Думы РФ первых четырех созывов. Половина (225) депутатов Думы избиралась по мажоритарной системе в 225 одномандатных избирательных округах. Избрание происходило на основе относительного большинства: избранным считался кандидат, получивший голосов больше, чем другие кандидаты при условии, что голосов против всех кандидатов подано меньше, чем за победившего кандидата. При этом выборы признавались состоявшимися при условии явки более 25% избирателей округа. Конечно, говорить об адекватности представительства при данной системе выборов можно лишь с большой долей условности. При явке в 30 - 40 % (именно столько избирателей приблизительно проявляли свою активность на выборах в ГД РФ) депутаты-одномандатники представляли абсолютное меньшинство населения в парламенте. При этом они постоянно заявляли, что «именно одномандатники - реальные представители народа», используя традиционные аргументы о «непосредственной связи с избирателями».

Вторая половина депутатов ГД РФ избиралась по пропорциональной системе на основе партийного представительства в едином общефедеральном 225-мандатном избирательном округе. Политические партии выдвигали составленные в порядке приоритета (ранжированные) списки своих кандидатов, за которые предлагалось проголосовать избирателям всей страны. Соответственно, правом участвовать в таких выборах предоставлялось (на определенных условиях) только общефедеральным партиям или избирательным блокам, включающим в себя такие партии. Право участвовать в пропорциональном распределении мандатов получали партии (избирательные блоки), набравшие в целом по стране более 5% голосов избирателей. Выборы считались состоявшимися при условии 25%-ной явки избирателей, а также если по итогам голосования партии-победительницы получали в совокупности не менее 50% голосов проголосовавших избирателей. Партии (блоки), преодолевшие пятипроцентный барьер, получали депутатские места в соответствии с количеством голосов (в процентном выражении), полученных партией (блоком) на выборах (расчет производился, соответственно, от 225 депутатских мест). Дополнительно партии-победительницы получали так называемые «бонусные мандаты», не доставшиеся партиям, набравшим менее 5% голосов избирателей, которые распределялись между преодолевшими избирательный барьер партиями также строго пропорционально полученным ими голосам избирателей.

Во многом аналогичная система выборов используется и при формировании парламента в Италии. Отличие заключается в том, что по пропорциональной системе там избирается 25% депутатов, остальные 75% - на мажоритарной основе.

Смешанные избирательные системы принято различать по характеру взаимосвязи используемых в них элементов мажоритарной и пропорциональной систем. По этому основанию выделяется два вида смешанных систем:

• смешанная несвязанная система выборов, при которой распределение мандатов по мажоритарной системе никак не зависит от результатов выборов по пропорциональной системе (приведенные выше примеры - это как раз примеры смешанной несвязанной избирательной системы); • смешанная связанная избирательная система, при которой распределение мест по мажоритарной системе зависит от результатов выборов по пропорциональной системе.

В этом случае кандидаты в мажоритарных округах выдвигаются политическими партиями, участвующими в выборах по пропорциональной системе. Мандаты, полученные партиями в мажоритарных округах, распределяются в зависимости от результатов выборов по пропорциональной системе.

Так, в Германии на выборах в Бундестаг, основным голосованием является голосование за земельные списки партий. Однако, немецкие избиратели голосуют и за кандидатов по мажоритарным округам. Политическая партия, набравшая голосов больше предусмотренного законом количества, получает право на представительство своих кандидатов, победивших в мажоритарных округах («переходные мандаты»).

### Избирательные системы, применявшиеся на выборах в Российской Федерации

Мажоритарная система абсолютного большинства была основной системой выборов в РСФСР в 1989-1991 гг. После 1991 г. эта система применялась в нашей стране на выборах Президента Российской Федерации, на выборах высших должностных лиц (руководителей исполнительных органов государственной власти) в большинстве субъектов Федерации, а также в некоторых субъектах Федерации на выборах глав муниципальных образований и на выборах депутатов представительных органов государственной власти субъекта Федерации.

До принятия в 2002 г. нового Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в некоторых субъектах Федерации на выборах высших должностных лиц (руководителей исполнительных органов государственной власти) субъекта Федерации использовались разновидности мажоритарной системы, не относящиеся, строго говоря, ни к системе абсолютного, ни к системе относительного большинства. К таким разновидностям относятся:

• система, требующая для избрания получения относительного большинства, но не менее 25% от числа граждан, внесенных в списки избирателей; • система, требующая для избрания получения относительного большинства, но не менее 25% от числа избирателей, принявших участие в голосовании; • система, требующая для избрания получения более половины голосов от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов.

Последняя система применяется и в настоящее время на выборах должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области. Недавно Конституционный Суд признал ее не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Многомандатные округа использовались в РСФСР в 1990 г. на выборах в местные Советы нижнего уровня, а с 1993 г. - на выборах депутатов представительных органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления во многих субъектах Федерации. Кроме того, двухмандатные округа использовались на выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.

Число распределяемых в много мандатных округах мандатов до 1997 г. федеральным законом не регулировалось. Чаще всего округа на выборах законодательных органов государственной власти субъектов Федерации были двух- и трехмандатные, реже четырехмандатные. В Краснодарском крае на выборах 1994 г. образовывались 7- и 8-мандатные округа. Выборы Парламента Ингушетии в 1994 г. проходили по единому 27-мандатному округу.

На выборах в представительные органы местного самоуправления в 1995-1998 гг. 31% мандатов замещался в многомандатных округах. При этом округа с числом мандатов менее 6 составляли 41%, от 6 до 11 - 52%, от 11 до 16 - 6%.

Начиная с 1997 г. федеральное законодательство устанавливает предельное число мандатов, распределяемых в многомандатном избирательном округе - 5.

До 2000 г. в ряде регионов образовывались округа с разным количеством распределяемых мандатов, в том числе практиковалось сочетание одномандатных и многомандатных округов.

В 1990 г. в случае выборов по многомандатным округам число голосов у избирателя ограничивалось лишь числом баллотировавшихся кандидатов. В период 1993-2000 годов число голосов у избирателя соответствовало числу замещаемых в округе мандатов ("блоковая" система неограниченного вотума). Так, на выборах в Парламент Республики Ингушетия в 1994 г. каждый избиратель имел 27 голосов. На выборах, где образовывались округа с разным числом мандатов, избиратели в разных округах наделялись разным числом голосов.

После выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области 1998 г., где разные избиратели имели один, два, три или четыре голоса, областной закон был оспорен в Конституционном Суде Российской Федерации. Конституционный Суд 23 марта 2000 г. принял постановление, в котором признал практику наделения разных избирателей неодинаковым числом голосов неконституционной. В соответствии с этим решением и принятым впоследствии новым федеральным законом число голосов у избирателей должно быть одинаковым, далее если образуются округа с разным числом мандатов. После этого в некоторых субъектах Федерации при выборах по многомандатным округам начали применяться система ограниченного вотума и ее предельный случай – система единственного непередаваемого голоса.

Пропорциональная система с закрытыми списками использовалась с 1993 г. на выборах половины состава Государственной Думы. До 2003 г. эта система применялась также в 9 регионах на выборах части состава представительного органа государственной власти субъекта Федерации, а в Красноярском крае - на выборах представительных органов местного самоуправления в ряде муниципальных образований.

Начиная с декабря 2003 г. пропорциональная система используется повсеместно на выборах представительного органа государственной власти субъекта Федерации и по ней избирается не менее 50% депутатов регионального законодательного органа или одной из его палат. При этом большинство субъектов Федерации также предпочло систему закрытых списков.

В небольшом числе регионов решено использовать систему открытых списков. Выборы по этой системе уже прошли в Республике Калмыкия, в Корякском и Ямало-Ненецком автономных округах.

Избирательные системы, основанные на преференциальном голосовании, до сих пор в России не применялись.

Процесс совершенствования избирательных систем постоянен: общество стремится к нахождению модели избирательной системы, которая позволяла бы формировать эффективную власть, действующую в интересах общества, содержала бы в этом смысле больше достоинств и была бы лишена существенных недостатков. Общество накапливает на этом пути огромный опыт, который является основой возникновения все более и более прогрессивных и поистине демократических избирательных систем. Основные принципы совершенствования избирательного законодательства были сформулированы в Докладе ЦИК РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» (Постановление ЦИК РФ №111/1170-3 от 06.10.2000). Именно после этого доклада началась интенсивная работа по совершенствованию закона о гарантиях: сначала в виде проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях...»», а затем — в виде проекта нового Федерального закона «Об основных гарантиях...». В данном докладе были озвучены следующие основные направления совершенствования избирательного законодательства:

• Совершенствование системы избирательных комиссий с целью повышения их независимости и эффективности их работы; • Совершенствование системы регистрации избирателей; • Совершенствование организации голосования и подсчета голосов, повышение открытости и гласности этих процессов; • Совершенствование процедур, cвязанных с реализацией пассивного избирательного права; • Совершенствование системы финансирования выборов и системы финансового контроля; • Уточнение понятий, связанных с информационным обеспечением выборов и референдумов; • Уточнение процедур рассмотрения нарушений избирательного законодательства и привлечения к ответственности за эти нарушения.

**Избирательный процесс**

Избирательное право определяет всю инфраструктуру избирательного процесса, являющегося организационно-технологическим условием реализации гражданами своих избирательных прав на основе закрепленных в законе и рассмотренных нами принципов.

Избирательный процесс - совокупность мероприятий, процедур по подготовке и проведению выборов с целью формирования представительного органа власти, осуществляемых избирательными комиссиями и кандидатами (избирательными объединениями) в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. В политическом смысле избирательный процесс заканчивается в день официального объявления результатов выборов, когда становится понятным состав представительного органа власти. Однако с формально-юридической точки зрения избирательный процесс заканчивается предоставлением финансовых отчетов: итогового финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, а также уполномоченными ими лицами и финансового отчета избирательной комиссией, так как финансовые нарушения являются основой пересмотра итогов выборов или даже отмены результатов выборов. В законе совокупность процедур по организации и проведению выборов определяется как избирательная кампания. При этом законодатель различает избирательную кампанию, организуемую соответствующей избирательной комиссией, и избирательную кампанию кандидата (партии, избирательного объединения). Это различение существенно, так как избирательная кампания, проводимая избирательной комиссией, и избирательная кампания, проводимая кандидатами, включают в себя различные мероприятия, что и характеризует различие в содержании этих понятий. Однако, в совокупности мероприятия и процедуры, проводимые избирательными комиссиями и кандидатами направлены на достижение одной цели — формирование соответствующего органа власти. Таким образом, избирательная кампания, организуемая избирательными комиссиями и избирательные кампании кандидатов в совокупности и представляют собой избирательный процесс.

Избирательный процесс включает в себя мероприятия по подготовке выборов, проведение предвыборной кампании, процедуру голосования, подсчет голосов, подведение итогов выборов и объявление результатов.

Подготовка выборов - важный организационный элемент избирательной системы, заправленный на создание самых благоприятных условий для проведения выборов; практическую возможность для граждан беспрепятственно реализовать свои избирательные права, финансовое и информационное обеспечение выборов. Подготовка выборов включает в себя следующие мероприятия.

• **Образование избирательных округов**, от которых делегируются депутаты в выборный орган власти, в соответствии с принципами формирования соответствующего представительного органа и порядком распределения мандатов.

• **Образование избирательных участков**, на которых непосредственно осуществляется процедура голосования.

• **Формирование избирательных комиссий** от центральной до участковых, каждая из которых имеет свои полномочия и статус;

• **Формирование избирательных комиссий** от центральной до участковых, каждая из которых имеет свои полномочия и статус;

Здесь очень важно заметить, что избирательные комиссии в Российской Федерации формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, в представительном органе местного самоуправления. При этом государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Тем самым обеспечивается контроль за деятельностью избирательных комиссий со стороны гражданского общества.

• **Составление списков избирателей**, распределение избирателей по избирательным участкам с обеспечением наиболее благоприятной и комфортной возможности проголосовать.

• **Информационное обеспечение выборов** включает в себя информирование визбирателей, предвыборную агитацию, и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Информирование избирателей в Российской Федерации осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках.

Информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках, в том числе через средства массовой информации, осуществляют избирательные комиссии. Следует обратить внимание на то, что деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно. При этом, однако, законодательство предусматривает, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, политической партии, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям. В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных о результатах выборов, референдума, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая "Интернет").

Разновидностью информирования избирателей является опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами. В силу того, что подобная информация может повлиять на предпочтения избирателей, законодательством РФ предусмотрено, что в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается обнародование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая "Интернет").

Сами кандидаты, политические партии, граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, о которой подробно остановимся в следующем разделе.

**Финансовое обеспечение** выборов включает в себя финансирование подготовки и проведения выборов соответствующими избирательными кампаниями, а также финансирование избирательной кампании кандидатов (избирательных объединений) и предполагает контроль за формированием и расходованием средств из избирательных фондов.

Законодательство Российской Федерации впитало в себя мировой опыт по финансированию выборов. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета). Ассигнования на подготовку и проведение выборов предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год.

Главными распорядителями средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на проведение выборов и референдумов, являются комиссии, организующие выборы и референдумы, финансирование которых осуществляется в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума. Председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, референдума, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом. Отчеты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы представляются соответственно в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления.

Для проведения своей избирательной кампании кандидаты (политические партии, выдвигающие списки кандидатов) обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации этой избирательной комиссией. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, не вправе создавать собственные (отдельные) избирательные фонды. Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет собственных средств кандидата, избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц; средств, выделенных кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом. В целях обеспечения суверенитета страны, а также равенства кандидатов законодательно запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды иностранным государствам и иностранным гражданам и юридическим лицам; лицам без гражданства; гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования; российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов; международным организациям и международным общественным движениям; органам государственной власти и органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям и организациям; юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов; организациям, учрежденным государственными и муниципальными органами; воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам; благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, референдуме.

В целях обеспечения относительного равенства возможностей кандидата законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Для эффективного осуществления контроля за расходованием средств из избирательных фондов все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии - в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа.

Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Кандидат или избирательное объединение обязаны представить в соответствующую комиссию не менее двух финансовых отчетов (в том числе один из них - не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, референдуме, а итоговый - не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов, референдума) о размерах своего избирательного фонда, фонда референдума, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда. Расходование средств на избирательную кампанию должно быть гласным, поэтому копии указанных отчетов передаются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через пять дней со дня их поступления.

После официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов начинается предвыборная кампания, которая включает в себя выдвижение кандидатов (списков кандидатов), их регистрацию, предвыборную агитацию.

Завершается избирательный процесс собственно самой процедурой голосования, подсчетом голосов, подведением итогов голосования и официальным объявлением результатов.

# Избирательная система в современной России

Избирательная система современной России, как явствует из вышеизложенного, претерпевала существенные изменения, что определялось во многом складывающейся политической ситуацией. Политическая элита находится в поиске наиболее эффективных избирательных технологий, эффективных в смысле реализации стоящих перед ней политических задач. Поэтому и на сегодняшний день говорить об окончательно сложившейся избирательной системе в России вряд ли правомерно.

На текущий момент в России действуют, по крайней мере, четыре избирательные системы, т.е. четыре способы организации прямых выборов: мажоритарная система абсолютного большинства в два тура (так мы избираем Президента РФ); мажоритарная система относительного большинства (при ней бывает только один тур), которая используется на выборах половины депутатов законодательных органов субъектов РФ и в некоторых муниципальных образованиях; смешанная избирательная система (места делятся пополам между партийными списками и кандидатами в одномандатных избирательных округах) и полностью пропорциональная система, которая будет применяться для выборов Государственной Думы по закону 2005 г.

Ничего оригинального в этом нет. Такая ситуация существует во многих зарубежных странах, когда по-разному избираются разные органы, в том числе, во Франции, в Бразилии и некоторых других странах.

Оригинальное в нашем законодательстве - это крайняя усложненность, длинноты, забюрократизированность и запутанность. Два примера. Наш закон о выборах Президента РФ примерно в 35 раз пространнее, чем французский закон. Французы читают свой закон. Наши избиратели-россияне свой закон читать не будут. Наш закон о выборах в Государственную Думу примерно в 20 раз пространнее немецкого, в котором кроме выборов в бундестаг говорится еще и о референдуме, и о народной законодательной инициативе, которой у нас нет. Понимаете, нельзя их прочитать рядовому избирателю -500 страниц. А вот, скажем, немцу свои 20 все-таки осилить можно.

В свое время наши советские законы были крайне скупы. Теперь количество слов приводит к ухудшению качества и степени знакомства населения с законами. Но ведь такие законы - это не государственный бюджет, они адресованы именно гражданам.

Важно соблюдать меру, мы этому еще в избирательном законотворчестве не научились. Избирательные законы становятся не законами, а инструкциями. Но многие вопросы можно решать не законом, а подзаконными актами, например, инструкциями Центральной избирательной комиссии. Так делается во многих зарубежных странах.

Однако, не смотря на существование ряда проблем, законодательство (федеральное и региональное) позволяет определить использование той или иной избирательной системы при формировании конкретных органов политической власти.

Естественно, **выборы Президента РФ** осуществляются по мажоритарной системе. Проводятся они по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу. Выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, избирательными блоками, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей в количестве не менее 500 человек, имеющих пассивное избирательное право. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку, а политическая партия, избирательный блок - в поддержку выдвижения соответственно политической партией, избирательным блоком кандидата не менее двух миллионов подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 50 тысяч. Политическая партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ, не собирают подписи избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов. В случае проведения досрочных или повторных выборов Президента Российской Федерации количество подписей избирателей сокращается наполовину.

Порог явки избирателей на избирательные участки должен быть выше 50% граждан, имеющих право голоса. Избранным считается кандидат, набравший более половины голосов от проголосовавших избирателей.

Совет Федерации Федерального собрания РФ не избирается, он формируется из представителей законодательной и исполнительной власти субъектов РФ (соответственно по два представителя от региона).

**Выборы депутатов Государственной Думы** Федерального Собрания РФ, начиная с 2007 года, будут проводиться по пропорциональной системе. Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. В Государственную Думу избирается 450 депутатов по единому федеральному избирательному округу.

Депутаты избираются пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы от политических партий. Следовательно, кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федеральных списков от политических партий, имеющих в соответствии с законом право участвовать в выборах. А такое право предоставляется только федеральным партиям, зарегистрированным в установленном порядке не позднее 1 года до выборов, и имеющим свои региональные отделения в субъектах РФ.

При этом политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии (но не более половины списка). Это важно иметь в виду, так как данное положение законодательства о выборах является предпосылкой, обеспечивающей в условиях пропорциональной системы пассивное избирательное право беспартийных граждан. Более того, в законе о выборах депутатов Государственной Думы есть статья, в которой указано, что каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы, вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. В случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии, она должна быть рассмотрена на конференции (общем собрании) регионального отделения политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в выборах. Кандидатура, поддержанная конференцией регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению на съезде политической партии при решении вопроса о выдвижении федерального списка кандидатов наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в федеральный список кандидатов.

Федеральный список кандидатов должен быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту Российской Федерации, группе субъектов Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации. Число региональных групп кандидатов не может составлять менее ста. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать все субъекты Российской Федерации.

А в общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более трех кандидатов. Это новое положение закона о выборах депутатов Государственной Думы гарантирует пропорциональное представительство в ГД РФ не только по партийному принципу, но и по территориальному, так как формирование окончательного списка депутатов от политической партии, если она будет допущена в соответствии с итогами выборов к распределению мандатов, будет осуществляться с учетом того, как голосовали за данную партию регионы. Если в одном регионе партия получает больше голосов, чем в другом, то соответственно от первого региона большее количество кандидатов из регионального списка партии получит депутатские мандаты.

Выдвижение федерального списка кандидатов должно быть поддержано избирателями путем внесения ими своих подписей в подписные листы (не менее 200 тысяч подписей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 10 тысяч подписей), или обеспечено избирательным залогом, внесенным политической партией (6 миллионов рублей). Правда, это положение не распространяется на партии, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов на последних, предшествующих выборах депутатов Государственной Думы. То есть партии, уже представленные в ГД РФ по пропорциональной системе, вправе не собирать подписи избирателей и не вносить избирательный залог для регистрации выдвинутого ею федерального списка кандидатов. Если федеральный список кандидатов партии, внесшей избирательный залог, получил по результатам голосования не менее 4 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании, или допущен к распределению депутатских мандатов, избирательный залог, внесенный выдвинувшей такой список политической партией, возвращается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в избирательный фонд этой политической партии не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы.

Главы регионов назначаются путем представления Президентом РФ кандидатур законодательным собраниям соответствующих субъектов РФ, которые должны утвердить их в должности. Согласно Федеральному закону О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, прямые губернаторские выборы заменены на утверждение глав регионов местными законодательными собраниями по представлению президента. Кандидатура главы региона вносится президентом за 35 дней до истечения срока полномочий действующего губернатора, и в течение 14 дней региональный парламент должен вынести свое решение. Если же законодательное собрание два раза отклонит предложенную кандидатуру, то президент имеет право распустить его.

Существенным изменением в избирательном законодательстве РФ является исключение из избирательных бюллетеней графы «против всех», что по идее законодателя должно привести российских избирателей к более активной политической позиции, к повышению их ответственности за судьбу страны. Однако исключение данной графы во многом ограничивает избирательные возможности граждан. Голосование против всех кандидатов было легальной и достаточно эффективной возможностью для граждан показать политической элите, что при наличии политической активности (граждане участвуют в выборах), они не обнаруживают в политической системе сил, способных представлять их интересы. С исключением графы «против всех» такие сигналы политическая элита перестанет получать, или будет получать их в более радикальной форме.

**В современной России на формирование избирательной системы влияют различные силы.** Среди них есть те, кто искренне надеется отшлифовать демократические процедуры формирования реально представительной власти. Однако много и таких политических сил, которые пытаются сформировать избирательную систему «под себя», гарантируя себе победу в любом случае. В этом смысле совершенно не случайно **в избирательном законодательстве** России существует множество лазеек для недобросовестных участников избирательного процесса. К их числу, несомненно, относятся использование пресловутого «административного ресурса», снятие принципиальных соперников с выборов через суды иногда по надуманным причинам и непосредственно перед днем голосования, «вбросы» бюллетеней за не явившихся на избирательные участки лиц, откровенная подтасовка результатов выборов и т.д. Результат борьбы за формирование новой избирательной системы в России во многом будет предопределен общим направлением изменений, происходящих сейчас в России.

В этом смысле рассмотрение мирового опыта, различных схем избирательного процесса в тех или иных условиях, существующих типов избирательных систем, позволяет глубже понимать происходящие в России политические процессы, оценивать реальную репрезентативность российской политической власти, осознанно и компетентно участвовать в избирательном процессе, и тем самым по максимуму возможностей влиять на качество политической системы своей страны, а, значит, и на качество собственной жизни.