

Занько Элеонора Николаевна

главный специалист  
информационно-аналитического управления  
Ставропольской городской Думы  
dom-hors@mail.ru

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ  
АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО  
ПРАВА НА ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ  
ОСНОВЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ  
ВЫБОРА МОДЕЛИ ГОЛОСОВАНИЯ  
В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И АЗИИ**

**Аннотация:**

*Данная статья посвящена теоретико-политическому анализу видов избирательных систем. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: произвести теоретический анализ избирательных систем и избирательного права. Выяснить, какие существуют виды избирательных систем, и дать им характеристику. В данной статье представлены предложения по выбору оптимальной системы голосования на выборах в представительные органы власти в Российской Федерации, возникшие в результате сравнительного анализа выбора модели голосования в различных странах Европы и Азии. Данная проблематика имеет многогранный характер.*

**Ключевые слова:**

*выборы, модель голосования, избирательное право, референдум, проблемы демократии, избирательная система, политические партии, преференциальное голосование.*

Zanko Eleonora Nikolaevna

Chief specialist at  
the Information Analysis Department,  
Stavropol Municipal Duma  
dom-hors@mail.ru

**IMPROVEMENT OF THE REALIZATION  
MECHANISM OF THE ELECTORAL RIGHT  
ON THE DEMOCRATIC BASE:  
COMPARATIVE ANALYSIS OF  
THE VOTING MODELS  
IN THE COUNTRIES OF  
EUROPE AND ASIA**

**Summary:**

*The article deals with theoretic analysis of the electoral system types. For this purpose, the author sets following tasks: to carry out a theoretic analysis of the voting systems and electoral rights, and to clarify what voting system types exist and describe them. The article makes propositions on selection of the optimum voting system for the elections to the representative government bodies in the Russian Federation basing upon the comparative analysis of the voting models in the various countries of Europe and Asia. The subject matter under consideration is of the many-sided nature.*

**Keywords:**

*elections, model of voting, electoral right, referendum, problems of democracy, electoral system, political parties, preferential voting.*

Избирательная система, как зеркало, должно отражать в себе электорально-правовую культуру, правосознание граждан, развитие социально-экономических отношений и соответствовать им. Если становление избирательных институтов не имеет политико-культурных корней в обществе или, напротив, правовой формат организации выборов отстает от требований времени, неизбежен конфликт между правовыми регуляторами, определяющими основания и порядок передачи власти, и социальными регуляторами общественных отношений.

Современные избирательные системы (в широком понимании этого термина) с элементами досконального учета избирателей, механизмами образования избирательных округов, различными многовариантными системами фиксации и распределения голосов в пропорциональной системе и наделения полномочиями избранных лиц – достаточно сложный механизм, в идеале позволяющий учесть при формировании представительных (законодательных) органов власти любое, даже незначительное, изменение политического настроения избирателей. Именно к такой идеалистической модели (чуткого реагирования власти на настроение и устремления общества) организации демократического государства стремится любая цивилизованная нация. Задача государства, его политических институтов и, прежде всего, политических партий (если это не маргинальные партии и не партии «однодневки») и организаторов выборов – предложить избирателям прозрачную и доступную модель механизма реализации их активных избирательных прав, которая полностью отражает потребности и ожидания избирателей на текущем этапе развития государства и соответствует новым вызовам времени. Избирательный процесс лишь частично направлен на реализацию прав человека. В своем изначальном качестве данный процесс определяет форму и способы обеспечения управления государством, а в отдельных государствах является составной частью общего процесса демократизации. Многие нормы и институты избирательного права направлены на защиту прав и интересов

государства, а не отдельно взятого человека, коллективных, а не индивидуальных прав. Баланс интересов личности, общества и государства обеспечивается всей совокупностью правовых норм, содержащихся в различных источниках права. Именно такой подход положен в основу реализации избирательных прав граждан в современных демократических государствах. Порядок, способы реализации избирательных прав должны идеально соответствовать текущему состоянию общества, отвечать ожиданиям и потребностям населения.

Неготовность восприятия обществом сущности демократических преобразований, объяснимая, помимо прочего, и слабым экономическим базисом, порой выливается в отторжение современных электоральных процедур, а любые последовательные и плавные шаги к свободным и всеобщим выборам воспринимаются отдельными представителями общества «в штыки», в прямом и переносном смысле этого слова. Такую картину мы наблюдаем в некоторых странах, пытающихся встать на демократический путь развития (Афганистан, Ирак) [1, с. 41].

Как бы мы того не хотели (исходя из общедемократических ценностей), но избирательная система обслуживает и отражает политические приоритеты властных институтов, прежде всего, «партии власти» (под которой можно понимать как общественно-политическое объединение, так и политическую элиту общества), хотя в идеале должна отражать консолидированную волю всех граждан – электоральное настроение избирательного корпуса. Сегодня в мире нет ни одного демократического государства (либо государства, стремящегося к этому статусу), в основу выбора избирательной системы которого не была бы положена политическая выгода [2, с. 49].

Проблемам демократии и политики в России посвящен опрос общественного мнения, проведенный «Левада-Центром» [3, с. 25]. Как выяснилось, в России стали меньше интересоваться политикой: сейчас она занимает 46 % респондентов против 52 % в 2006 г. 52 % опрошенных политикой не интересуются вовсе. Также немного уменьшился процент тех граждан, которые хотели бы участвовать в политической жизни страны хотя бы на уровне своего города – 26 % в 2012 г. против 28 % в 2008 г. Тем не менее это падение интереса к политике, в той или иной мере наблюдаемое и в западных демократиях с более глубокой традицией политизированности.

Какими бы свойствами негативного характера политика ни обладала, более трети россиян (35 %) считают, однако, что их страна идет по демократическому пути развития. Между тем 19 % респондентов ощущают «нарастание хаоса, анархии», 19 % говорят о «становлении авторитаризма, диктатуры», а 10 % – о «восстановлении прежних советских порядков». В качестве примера, в 1992 г. лишь 9 % россиян видели демократическое развитие. На вопрос: «Почему Вы не хотите более активно участвовать в политике?» – 30 % опрошенных ответили, что «политика – не для рядовых граждан, политикой занимаются власти», 25 % ответили, что «заняты своими повседневными делами, и у меня нет времени заниматься этим». И лишь 4 % ответили, что боятся преследования со стороны властей.

В зависимости от конкретных условий развития той или иной нации законодательные органы государств по-разному структурируют свою избирательную систему, учитывая свои национальные особенности, обусловленные под влиянием различных факторов: начиная от исторического обычая, заканчивая текущим социально-экономическим развитием общества [4, с. 52].

В конституциях многих зарубежных государств нет самостоятельной главы (раздела или т.п.), посвященной избирательной системе. При этом нормы об избирательных правах и избирательной системе нашли свое отражение в разных разделах основных законов этих стран. Такая схема реализована в Азербайджане, Армении, Бельгии, Германии, Грузии, Ирландии, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Кыргызстане, Молдове, Монако, Нидерландах, Польше, США, Таджикистане, Турции, Финляндии, Швейцарии [5, с. 15].

В конституциях некоторых государств содержатся специальные главы (разделы), посвященные избирательной системе государства (Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина). По-разному строится система законодательного закрепления элементов национальной избирательной системы. В ряде государств, в частности, в Азербайджане, Аргентине, Армении, Белоруссии, Бельгии, Грузии, Кыргызстане, Молдове, Франции приняты избирательные кодексы. В некоторых странах действуют законодательные акты о выборах повышенного правового статуса (например, в Абхазии, Казахстане, Южной Осетии – конституционные законы), либо имеется совокупность взаимосвязанных законодательных актов [6, с. 16].

Вполне естественно, так как от избирательной системы в значительной степени зависят результаты выборов, что различные политические силы, действующие на общенациональном и региональном уровне, заинтересованно отстаивают политически выгодный им вариант проведения выборов. Поиск оптимальной для страны избирательной системы всегда чрезвычайно сложен. Исторически первой избирательной системой стала мажоритарная система, в основе которой лежит принцип большинства (франц. Majorite – большинство). Мажоритарная система относительного большинства – самый распространенный вид мажоритарной системы. При ее

применении избранным считается тот кандидат, который в округе набрал больше голосов, чем его соперники.

Для преодоления недостатка необходимости повторного голосования в мажоритарной системе абсолютного большинства существует альтернативное голосование. Эта система, известная также под названием мажоритарно-преференциальной, представляет собой еще один вариант мажоритарной системы в одномандатных округах. На общегосударственном уровне она применяется только при выборах нижней палаты австралийского парламента. Избирателю предлагается выделить в ординальном бюллетене (голосование называют ординальным, если избиратель может ранжировать партии или кандидатов) как первое, так и альтернативные предпочтения. Чтобы победить, нужно получить поддержку абсолютного большинства. Если ни один из кандидатов не стал первым предпочтением для более чем 50 % избирателей, кандидат с наименьшим количеством первых предпочтений вычеркивается из списков. Полученные им голоса передаются кандидатам, выделенным соответствующими избирателями в качестве вторых предпочтений. Это перераспределение голосов в соответствии с альтернативными предпочтениями продолжается до тех пор, пока один из кандидатов не достигнет абсолютного большинства. Как только число полученных кандидатом первых предпочтений плюс число голосов, переданных ему от других кандидатов, превышает половину общего числа бюллетеней, его объявляют победителем [7, с. 126].

Несмотря на то, что такой способ преодоления нерезультативности экономит как средства бюджета, так и личное время избирателей, при его использовании следует задуматься над тем, насколько вторые, а тем более третьи, четвертые и т.д. предпочтения равноценны первым. Система, впрочем, может оказаться нерезультативной, если общество расколото настолько, что значительное число избирателей вторых и последующих предпочтений не ставят.

Наиболее демократичный способ определения результатов выборов предлагает пропорциональная система. Меньшинство в масштабах всей страны может представлять значительную группу населения, которая оказывается не представленной в парламенте. Применение пропорциональной системы позволяет успешно решить эту проблему. Политические партии, не доминирующие в какой-либо части страны, но суммарно собравшие в различных регионах определенное число голосов, получают парламентское представительство. Таким образом, в парламенте удастся более точно отразить отношение политических сил в стране, а значит данная система не устраняет с политической арены мелкие партии, позволяет новым партиям организовываться и быстро выходить на политическую сцену. Укрепляя многопартийность и политический плюрализм, пропорциональная система, тем не менее, имеет и существенные недостатки. Часто в результате ее использования картина политических сил, представленных в парламенте, выглядит слишком пестрой. Голосуя за партийный список, избиратели часто знают лишь его лидеров и не знают остальных членов. Если политическая система общества находится в переходном состоянии, а общество характеризуется повышенной социальной напряженностью, применение пропорциональной системы может дать самые неожиданные результаты. Личная популярность лидера какой-либо партии или политического движения может определяющим образом повлиять на расстановку сил в парламенте. При этом голосование избирателей за одного человека может привести в парламент значительное количество депутатов, с чьей политической позицией избиратели практически не знакомы. В данном случае пропорциональная система способна вследствие чрезмерной персонификации политической партии исказить имеющуюся расстановку политических сил в обществе. Наиболее действенным средством устранения недостатков пропорциональной системы является установление заградительного барьера (заградительного пункта), а также использование различных модификаций пропорциональной системы. Так, в ряде стран при выборах применяются нетрадиционные избирательные системы. Как правило, это усложненные пропорциональные системы с различными нововведениями, смягчающими их недостатки, но делающими их отличными от «классической» пропорциональной системы. К ним чаще всего относят систему единственного непередаваемого голоса (ограниченного вотума), систему кумулятивного вотума, систему единственного передаваемого голоса, преференциальное голосование, панаширование и др. Некоторые из них предлагаются в качестве одного из возможных путей реформирования избирательной системы России. Наиболее перспективной, думается, была бы предложенная пропорциональная система с небольшими многомандатными избирательными округами и обязательным преференциальным (предпочтительным) вотумом (обязательным в том смысле, что он будет предусмотрен в законе, но дело избирателя решить, воспользоваться ли им).

Такой способ позволяет преодолеть обезличивание партийных списков при голосовании избирателей, обеспечить такое положение, чтобы избиратель мог высказать свое мнение в отношении конкретных кандидатов. Преференциальное голосование и является таким способом,

при котором избиратель указывает, в каком порядке должны представляться мандаты внутри списка. Например, в Дании, Бельгии, Австрии, Нидерландах применяют систему полужестких списков, когда первое место предназначено кандидату, стоящему первым в списке, но зато кандидаты, получившие большее число предпочтений (голосов), даже если их фамилии расположены в конце списка, могут быть передвинуты выше и получить мандаты вместо тех кандидатов, имена которых были ранее записаны в списке выше, но которые не получили столько предпочтений. В других странах (Швейцария) действует правило свободных списков, при котором решающее значение придается предпочтениям избирателей, в соответствии с которыми и осуществляется распределение депутатских мандатов. В ряде стран (например, в той же Швейцарии) допускается панаширование (от французского, *panacher* – перемешивать, придавать пестроту, разнообразие, смешивать): избиратель может подобрать кандидатуры, за которые он хочет отдать свой голос, из разных списков, объединив их в новый список, составленный им самим в день голосования [8, с. 16].

В настоящей статье хотелось бы подробнее остановиться на угрозах, которые вытекают из существующей избирательной системы. Существующая в России смешанная избирательная система предполагает частичное замещение депутатских мандатов путем голосования по партийным спискам. Такой способ распределения мест способен ввести в парламент лиц, в действительности не разделяющих позицию партии и не намеренных представлять интересы проголосовавших за партию избирателей. Ранее мы уже упоминали о том, что выдвижение кандидатов по спискам также «неудобно» для избирателей, ведь большинство кандидатов им незнакомо, и они не могут оценить их деловые и личные качества.

В избирательном законодательстве никак не ограничено право избирательных объединений включать в свои списки людей со стороны. Между тем такая норма открывает слишком широкий простор для корыстного политического манипулирования. Мотивы этого очевидны: привлечение популярных фигур в целях более эффективного проведения избирательных кампаний, а также решение проблем финансирования своих кампаний за счет включения спонсоров в состав списков.

Что касается включения в состав списков людей, популярных в обществе, то это не могло бы вызвать принципиальных возражений, если бы не практика отказа от мандатов, столь ярко проявляющаяся на выборах. Поэтому представляется целесообразным предусмотреть определенные санкции для политических партий, которые это допускают. Еще более серьезная проблема возникает, когда в партийные списки включаются представители сферы бизнеса в качестве платы за спонсирование избирательных кампаний. Эту ситуацию следует считать не только опасным для народного представительства проявлением сращивания бизнеса и политики, но и одной из форм коррупции. В связи с этим часто высказываются соображения по поводу криминализации парламента. По партийным спискам «темных лошадей» проходит гораздо больше.

Негативные моменты голосования по партийным спискам очевидны. Тем не менее в литературе встречается и противоположная точка зрения. Например, В.В. Лапаева считает партийные списки почти единственной возможностью попасть во власть для политически активной части общества, не принадлежащей к старой и новой номенклатуре и мафиозным кланам [9].

Представляется, что эта ситуация может быть разрешена и иначе. Для этого нужно изменить порядок выдвижения кандидатов партиями и политическими движениями так, чтобы избиратели имели возможность голосовать и за партию (движение), и отдельно за кандидатов партии (движения). В мировой практике, как видно из вышеизложенных примеров, известно немало таких способов выдвижения кандидатов.

Муниципальные образования, как правило, применяют на выборах мажоритарную избирательную систему. Пропорциональная избирательная система используется лишь в отдельных муниципальных образованиях. Поэтому важная роль в определении избирательной системы на муниципальных выборах принадлежит субъектам Федерации. В некоторых муниципальных образованиях применяется ротация депутатов представительного органа местного самоуправления. Так, Устав города Твери закрепляет, что депутат Тверской городской думы избирается сроком на четыре года. Через каждые два года (по четным годам) проводятся выборы не менее 16 депутатов на установленный срок (городская дума состоит из 33 депутатов; она правомочна в составе не менее 22 депутатов).

Очевидно, что в условиях демократии выборы выполняют функцию реального механизма формирования органов власти. Избирательные органы, в свою очередь, обеспечивают процесс создания выборных государственных и муниципальных органов, без которых в современных условиях невозможно осуществление народовластия. В связи с этим важная роль института выборов в демократических государствах не вызывает сомнения.

В основу устойчивости политической системы общества заложена избирательная система, позволяющая за счет постоянно динамически меняющегося политического курса «партии власти» (отчетливо это видно после проведения очередных выборов 4 ноября 2011 г.) сохранять баланс между электоральным настроением (ожидаемым курсом) и проводимым политическим (реальным) курсом. К сожалению, эти два политических вектора, характеризующие реальное и ожидаемое развитие общества, никогда не сольются в один «идеальный», хотя всегда стремятся это сделать, исходя из природы общественно-политических отношений.

#### Ссылки:

1. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М., 2010.
2. Там же.
3. Общественное мнение – 2012. М., 2012.
4. Борисов И.Б. Указ. соч.
5. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Авторы научно-издательского проекта: Лысенко В.И., Головин А.Г. / под общей редакцией Чурова В.Е. М., 2009.
6. Там же.
7. Таагепера Р., Шугарт М.С. Описание избирательных систем // Полис. 1997. № 3. С. 114–136.
8. Зарубежное избирательное право: учебное пособие. М., 2003.
9. Лапаева В.В. Многопартийность и парламентаризм в современной России: состояние и перспективы развития. URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/page28/index.html> (дата обращения: 21.06.2013).

#### References:

1. Borisov, IB 2010, *The electoral sovereignty*, Moscow.
2. Borisov, IB 2010, *The electoral sovereignty*, Moscow.
3. *Public Opinion – 2012* 2012, Moscow.
4. Borisov, IB 2010, *The electoral sovereignty*, Moscow.
5. Churov, VE (ed.) 2009, *The electoral law and the election of the modern world*, Authors of scientific publishing project: Lysenko, VI & Golovin AG, Moscow.
6. Churov, VE (ed.) 2009, *The electoral law and the election of the modern world*, Authors of scientific publishing project: Lysenko, VI & Golovin AG, Moscow.
7. Taagepera, R & Shugart, MS 1997, 'Description of electoral systems', *Polis*, no. 3, pp. 114-136.
8. *Foreign suffrage: the manual* 2003, Moscow.
9. Lapaeva, VV 2013, *Multi-party system and the parliamentary system in modern Russia: state and development prospects*, retrieved 21 June 2013, <<http://www.centrlaw.ru/publikacii/page28/index.html>>.