

Лекция по конституционному праву России

Автор лекции: доктор юридических наук,
профессор, директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет – учебно-научно-
производственный комплекс»
Астафичев Павел Александрович

Тема 9. Избирательная система

1. Виды публичных выборов
2. Конституционные пределы ограничений активного и пассивного избирательного права
3. Мажоритарная и пропорциональная системы, их разновидности
4. Гарантии разнообразия избирательных систем
5. Назначение выборов как юридическая форма обеспечения их периодичности
6. Избирательные округа и участки: требования, порядок образования
7. Избирательные комиссии: система, порядок формирования, компетенция
8. Учет избирателей, составление и уточнение списков избирателей
9. Выдвижение кандидатов как стадия избирательного процесса
10. Предвыборная агитация: понятие, формы, юридические ограничения по объектам, субъектам и времени
11. Финансирование организации выборов и агитационной кампании
12. Голосование избирателей на избирательных участках
13. Подсчет голосов избирателей, определение результатов выборов
14. Обеспечение конституционности избирательного процесса
15. Механизм судебной защиты избирательных прав граждан

Виды публичных выборов

В юридической науке принята следующая *классификация* публичных выборов:

- по *виду избираемого субъекта* выделяют выборы депутатов и должностных лиц;
- по *способу проведения* – основные, повторные и дополнительные;
- по *очередности* – очередные и внеочередные (которые, в свою очередь подразделяются на досрочные и сверхсрочные);
- по *виду избирательной системы* – мажоритарные, пропорциональные и смешанные;
- по *форме волеизъявления* – прямые и косвенные;
- по *числу кандидатов* – альтернативные и безальтернативные;
- по *количеству стадий голосования* – выборы в один тур и в несколько туров (т. е. с использованием повторного голосования, а не повторных выборов).
- С точки зрения территориальной системы публичной власти выделяют федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные (муниципальные) выборы.

Выборы депутатов и должностных лиц

- Выборы *депутатского корпуса* отличаются от выборов *должностных лиц* главным образом тем, что при формировании коллегиального органа расширяется диапазон применения избирательных систем.
- В силу того, что в составе представительного органа необходимо иметь *несколько* депутатов, могут использоваться одномандатные и многомандатные избирательные округа, формироваться партийные списки по единому избирательному округу.
- При выборах должностных лиц – напротив, остается возможность лишь варьировать формулу мажоритарного большинства, но применение пропорциональной системы не является возможным.

Основные, повторные и дополнительные выборы

- По общему правилу выборы считаются *основными*.
- При определенных обстоятельствах возникает необходимость проведения повторных и дополнительных выборов.
- *Повторные* выборы назначаются, например, если основные выборы признаны несостоявшимися или недействительными.
- В отличие от повторных выборов, *дополнительные* выборы назначаются в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу.
- Повторные и дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Очередные, досрочные и сверхсрочные выборы

- Выборы считаются *очередными*, если они назначаются и проводятся в соответствии с нормативным сроком полномочий соответствующих органов народного представительства.
- Очередные выборы предполагают если не тождество, то разумную близость нормативного и фактического сроков полномочий.
- Превышение нормативного срока полномочий по отношению к фактическому приводит к появлению феномена *досрочных* выборов, а обратная комбинация будет означать наличие *сверхсрочных* выборов.

Прямые и косвенные выборы

- В случае *прямых* выборов депутат или выборное должностное лицо получают мандат непосредственно от народа.
- Обычно именно такой практики и придерживаются публичные выборы.
- Однако в системе местного самоуправления если глава муниципального образования избирается из числа депутатов представительного органа муниципального образования, то его мандат как главы муниципального образования будет *косвенным*, в то время как его мандат в качестве депутата – прямым.
- Аналогичным образом при формировании представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, наблюдается косвенный порядок формирования районного представительства.

Один тур и повторное голосование

- Публичные выборы проводятся, как правило, в один тур.
- Однако при избирательной формуле абсолютного большинства голосов избирателей может потребоваться *повторное голосование*.
- Так, если в ходе выборов Президента РФ ни один из кандидатов не получил в поддержку более половины голосов от числа принявших участие в голосовании граждан, в повторном голосовании (что не является повторными выборами) участвуют два кандидата с максимальным избирательным рейтингом.
- Во втором туре для избрания на должность главы государства достаточно относительного большинства голосов избирателей.

Конституционные пределы ограничений активного и пассивного избирательного права

Конституционный Суд РФ в своей практике неоднократно обращался к проблемам обеспечения верховенства Конституции РФ в избирательной системе.

Его правовые позиции затрагивали вопросы:

- об ограничениях активного и пассивного избирательного права,
- о разнообразии избирательных систем (в узком смысле словосочетания),
- о конституционности избирательного процесса,
- о судебной защите избирательных прав граждан.

Активное и пассивное избирательное право

- В соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 32) граждане имеют право избирать (*активное избирательное право*) и быть избранными (*пассивное избирательное право*) в органы государственной власти и местного самоуправления.
- Допустимые ограничения избирательных прав частично установлены самой Конституцией РФ: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).
- Иные ограничения активного и пассивного избирательного права могут устанавливаться федеральным законом по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Вместе с тем, в законодательстве и правоприменительной практике наблюдались существенные отклонения от требований указанных конституционных норм.

Практика конституционного правосудия

- Значительная часть конституционных правонарушений связана с ограничениями активного и пассивного избирательного права в *законодательстве субъектов РФ*.
- Ограничение активного избирательного права критерием *постоянного* проживания на территории избирательного округа было признано противоречащим Конституции РФ, поскольку это исключало реализацию избирательных прав гражданами, которые *преимущественно* проживали на данной территории.

Практика конституционного правосудия

Вводимые субъектами РФ избирательные цензы в большинстве случаев квалифицировались Конституционным Судом РФ в качестве противоправных с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

К ним, в частности, относятся:

- *ценз оседлости,*
- *ценз проживания,*
- *возрастной ценз.*

Практика конституционного правосудия

Кроме того, Конституционный Суд РФ посчитал недопустимым:

- повышенный размер количества *подписей* избирателей в *поддержку выдвижения* кандидата (пять процентов по сравнению с установленными федеральным законом двумя процентами),
- обязывание кандидата представить в избирательную комиссию протокол *собрания по выдвижению* и заверенный список участников такого собрания.

Практика конституционного правосудия

- Однако Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушения Конституции РФ в установлении федеральным законом права субъектов РФ вводить возрастные цензы в пределах, регулируемых федеральным законом, поскольку в России тем самым устанавливался единый стандарт, не оспариваемый федеральными органами власти.
- При определенных условиях Суд квалифицировал в качестве допустимого ценз знания государственного языка субъекта РФ.

Практика конституционного правосудия

- Проверка Конституционным Судом РФ правомерности ограничений пассивного избирательного права не сводилась исключительно к исследованию норм законодательства субъектов РФ.
- Анализируя положения федерального законодательства о выборах депутатов Государственной Думы, Конституционный Суд РФ установил противоправность отказа в регистрации или аннулирования регистрации списков кандидатов вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимающих первые три места в общефедеральной части списка.

Признавая особую политическую роль «головных» кандидатов, Суд посчитал подобное правоограничение несоразмерным и нарушающим пассивное избирательное право других кандидатов.

Практика конституционного правосудия

Рассматривая вопрос о правомерности отмены регистрации кандидата после того, как этот кандидат уже набрал в первом туре определенное количество голосов избирателей и вследствие этого вышел во второй тур голосования, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что:

- сама по себе отмена регистрации кандидата в судебном порядке как санкция за правонарушение является допустимой на любой стадии избирательного процесса, включая повторное голосование.
- Но если такая регистрация отменена после завершения первого тура, законодатель обязан установить процедуру повторных выборов, а не повторного голосования.
- В противном случае нарушается пассивное избирательное право, выборы становятся нелегитимными.

Мажоритарная и пропорциональная системы, их разновидности

- Понятие «*избирательная система*» используется в различных значениях.
- В широком смысле под избирательной системой понимаются общественные отношения, которые складываются вследствие проведения публичных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.
- В более узком значении словосочетание «избирательная система» характеризует механизм обращения голосов избирателей в мандаты депутатов и выборных должностных лиц. Различают *мажоритарную* и *пропорциональную* избирательные системы, а также их многочисленные разновидности.

В их числе:

- мажоритарные системы относительного, абсолютного и квалифицированного большинства голосов;
- преодоление нерезультативности выборов по мажоритарной системе с помощью второго тура либо альтернативного голосования;
- системы единственного передаваемого и непередаваемого голоса;
- ограниченный вотум;
- кумулятивный вотум;
- пропорциональная система с избирательной квотой (Хэра, Друпэ, Гогенбах-Бишофа);
- дораспределение мандатов по правилу наибольшего остатка или по правилу наибольшей средней;
- метод делителей;
- заградительный пункт;
- соединение списков;
- преференциальное голосование;
- панаширование.

Сущностные различия избирательных систем

Здесь много математики и еще больше политики,
но принципы довольно просты:

- каждая из систем дает преимущества соответственно крупным, средним или мелким партиям, тем или иным кандидатам в зависимости от их политического рейтинга.

Мажоритарная система

- Мажоритарная система основывается на принципе большинства.
- Большинство может быть относительным, абсолютным или квалифицированным;
- подсчет голосов может производиться от различных групп избирателей (списочный состав избирателей; количество граждан, принявших участие в голосовании).
- Законодатель может требовать (а может и не требовать) обязательный минимум участия в голосовании, при котором выборы считаются состоявшимися.

Разрешая данные вопросы, федеральный законодатель нередко менял свои позиции:

- В настоящее время федеральным законом не установлен «порог явки» избирателей.
- Подсчет голосов традиционно осуществляется от числа избирателей, принявших участие в выборах.
- Что касается формул относительного, абсолютного или квалифицированного большинства – позиция федерального законодателя состоит в том, что данные вопросы подлежат разрешению в законодательном или подзаконном акте, который определяет статус выборного органа или регулирует порядок организации *конкретных* выборов (по крайней мере, данные общественные отношения не регулируются общим законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Применение к субъектам РФ и муниципальным образованиям

- Применительно к субъектам Федерации это означает, что формула относительного, абсолютного или квалифицированного большинства устанавливается в конституции (уставе) или законе субъекта Федерации;
- к муниципальному уровню – в конституции (уставе), законе субъекта Федерации, в уставе муниципального образования или ином нормативном правовом акте местного значения.

Недостатки мажоритарного представительства

- Основной недостаток мажоритарной избирательной системы состоит в том, что голоса, поданные «против» победивших кандидатов, не учитываются при решении вопроса о формировании органа народного представительства.
- В случае избрания должностных лиц (в отличие от депутатского корпуса коллегиального выборного органа) – мажоритарная избирательная система является единственно возможной по объективным причинам (на федеральном уровне требуется *только один* президент; в субъекте Федерации – *только одно* высшее должностное лицо; в муниципальном образовании – *только один* глава муниципального образования).

Относительное и абсолютное большинство: представительство и результативность

- Мажоритарная избирательная система относительного большинства голосов (победившим считается кандидат, набравший голосов больше по сравнению с каждым из его конкурентов в избирательном округе) в наибольшей степени препятствует представительству граждан, отдавших свои голоса «против» победившего кандидата, однако эта избирательная система всегда *результативна*.
- Мажоритарные избирательные системы абсолютного и квалифицированного большинства – напротив, более справедливы с точки зрения пропорциональности народного представительства, но они неизбежно влекут за собой риски нерезультативности выборов.

Второй тур

- В целях преодоления данного риска в России и ряде зарубежных стран используются механизмы второго тура и так называемого «альтернативного голосования».
- Первый из названных механизмов, например, используется в процессе выборов Президента РФ (если ни один из кандидатов в первом туре не получил в свою поддержку абсолютное большинство голосов избирателей, проводится второй тур, в котором участвуют только два кандидата с наивысшим рейтингом; во втором туре достаточно получения в поддержку относительного большинства голосов).

Альтернативное голосование

- Что касается «альтернативного голосования», то суть его заключается в выставлении избирателями «рейтинга» кандидатов по мере убывания предпочтений.
- Если по результатам первых предпочтений ни один из кандидатов не получает в свою поддержку требуемого большинства, подсчет ведется по вторым и далее предпочтениям вплоть до определения результатов выборов по формуле абсолютного большинства.
- Альтернативное голосование позволяет сэкономить бюджетные средства, но создает избирательным комиссиям дополнительные трудности в процессе подсчета голосов.
- Кроме того, при «альтернативном голосовании» высока вероятность неумышленной порчи избирательных бюллетеней, снижения «прозрачности» избирательных процедур и т.д.
- Многие авторы сомневаются в достоверности волеизъявления граждан по вторым и последующим предпочтениям.

Пропорциональная система

- Пропорциональная избирательная система позволяет исключить ряд недостатков мажоритарной системы народного представительства.
- Благодаря пропорциональной системе даже относительно малые группы избирателей получают возможность реализации своих интересов в деятельности соответствующих депутатов.
- Однако в условиях пропорционального представительства повышаются риски правительственных кризисов.
- Кроме того, голосование граждан за списки кандидатов приводит к потере непосредственности во взаимодействии кандидатов и избирателей.
- Оценка личных и деловых качеств конкретных кандидатов уступает место позиционированию политических избирательных объединений, в особенности – политических партий.

Гарантии разнообразия избирательных систем

- Конституция РФ не устанавливает обязательности какой-либо одной избирательной системы, вследствие чего можно констатировать наличие конституционных гарантий *разнообразия способов и методов голосования и определения результатов выборов*.
- В советский период отечественной истории использовалась мажоритарная избирательная система.
- Сама по себе возможность баллотировки списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, исключалась вследствие монопольного положения КПСС и ряда идеологических соображений.
- После конституционной реформы 1993 г. был принят федеральный закон, установивший порядок формирования Государственной Думы с применением одновременно мажоритарной и пропорциональной избирательных систем (по 225 депутатов с использованием каждой из них).
- Через некоторое время данный механизм формирования Государственной Думы явился предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ.
- Несмотря на то, что в современной России Государственная Дума формируется в полном составе с помощью пропорциональной системы, соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ во многом сохраняют актуальность.

Практика конституционного правосудия

В Конституционном Суде РФ обжаловался:

во-первых, сам по себе механизм формирования Государственной Думы с использованием комбинированной избирательной системы,

во-вторых, отдельные его компоненты:

- чрезмерное неравенство избирательных округов по числу избирателей вследствие обязательности образования не менее одного округа в каждом субъекте РФ;
- право избирательных объединений и блоков выдвигать кандидатами лиц, не являющихся членами входящих в них общественных объединений;
- допустимость двойной баллотировки кандидатов по округу и в составе списка;
- зачет подписей избирателей, собранных в поддержку «кандидата-одномандатника», в число подписей списка, если «одномандатник» выдвинут этим избирательным объединением или блоком;
- пятипроцентный заградительный пункт как условие допуска избирательных объединений и блоков к участию в распределении депутатских мандатов;
- движение вакантного мандата следующему по списку кандидату.

Практика конституционного правосудия

В большинстве указанных случаев Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушения Конституции РФ. Исключение составили вопросы о зачете подписей избирателей и допустимых пределах использования института заградительного пункта.

- Противоправность зачета подписей в пользу избирательного объединения или блока, собранных в поддержку кандидата, который баллотировался в мажоритарном округе вследствие его выдвижения избирательным объединением или блоком, мотивирована тем, что воля избирателя в поддержку кандидата еще не означает поддержки всего списка кандидатов.
- В отношении пятипроцентного заградительного пункта Конституционный Суд РФ сослался на допустимость некоторого ограничения пропорциональности представительства в целях исключения дробления депутатского корпуса на множество мелких групп и обеспечения нормального функционирования парламента. Однако заградительный пункт конституционен лишь при условии допуска к распределению мандатов не менее двух списков кандидатов, набравших в совокупности более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Проверка конституционности избирательного законодательства Оренбургской области

Разнообразие избирательных систем присуще субъектам РФ и муниципальным образованиям.

- Так, в Оренбургской области была установлена избирательная система, основанная на сочетании одномандатных и многомандатных избирательных округов.
- При 47 мандатах образовывалось 33 округа: 24 одномандатных, шесть двухмандатных, один трехмандатный и два четырехмандатных.
- Давая оценку этой системе мажоритарных выборов, Конституционный Суд РФ установил, что само по себе сочетание одномандатного и многомандатного представительства не противоречит Конституции РФ.
- Однако требуется нормативное определение объективных критериев отнесения той или иной территории к избирательному округу и должно быть обеспечено равенство активного избирательного права.
- Вследствие нарушений этих требований конкретная избирательная система Оренбургской области была признана противоречащей Конституции РФ.



Государственный университет –
учебно-научно-производственный комплекс

Концепция Бенжамена Констана

- Основная идея Бенжамена Констана заключалась в необходимости учреждения «четвертой» ветви власти, которой присуща уравнивающая функция.
- Между совершенно независимыми друг от друга законодательными, исполнительными и судебными органами неизбежны противоречия и конфликты.
- Если они ограничиваются мирным соперничеством, конституционная система играет позитивную роль в общественно-политической жизни.
- Однако в условиях полной независимости законодательной, исполнительной и судебной власти не существует прочных гарантий единства государственной деятельности.
- В целях гармонизации политической системы и обеспечения равновесия ветвей власти должен быть обособлен институт главы государства, кому и принадлежит «четвертая» (фактически – «первая») власть.
- Исполнительную власть должны осуществлять не главы государств, а обособленные органы (чаще всего, они именуются правительствами).

Продолжение дискуссии

- Спор между «классиками» теории разделения властей и концепцией Бенжамена Констан не утихает до настоящего времени. В качестве примера достаточно сослаться на то, что конституционный строй США базируется преимущественно на «классической» модели (Президент является главой *исполнительной* власти), в то время как конституции большинства европейских стран предпочитают организационное обособление институтов главы государства и высшего органа исполнительной власти.

Опыт современной России

- В современной России мы также наблюдаем модель, согласно которой Президент РФ является главой государства, обеспечивающим «согласованное функционирование и взаимодействие» законодательных, исполнительных и судебных органов (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).
- Это, однако, не опровергает тезис о конституционной самостоятельности Федерального Собрания, Правительства РФ и судов, которые не подчинены Президенту РФ в административном смысле (ст. 10 Конституции РФ).

Школа парламентаризма

- Кроме концепции Бенжамена Констана, важную роль в переосмыслении «классической» теории разделения властей сыграла школа парламентаризма.
- С точки зрения ее представителей, обособленность ветвей власти нуждается в некотором «смягчении».
- Политическая система основывается на конкуренции крупных политических партий.
- В парламенте по результатам очередных выборов складывается сплоченное партийное большинство, которым связаны состав и деятельность правительства.

Школа парламентаризма

- Партия, одержавшая победу на очередных выборах, считается правящей, проигравшая – оппозиционной.
- В течение срока legislatures оппозиционная партия критикует правящую, стремясь таким образом к победе на очередных выборах.
- В результате выборов происходит периодическая «рокировка» правящей и оппозиционной партий, они меняются ролями. Политическая система приобретает свойство «узаконенной раздвоенности».
- Тем самым гарантируется разумная конкуренция в политической жизни страны.
- Данный механизм получил широкое распространение во многих зарубежных странах.
- В определенной мере, он развивается в современной России.

Достоинства школы парламентаризма

- Основное достоинство школы парламентаризма состоит в нахождении дополнительного источника обеспечения политической свободы.
- Согласно «классической» теории разделения властей, защита общества от произвольной деятельности публичной власти гарантируется самостоятельностью и независимостью законодательных, исполнительных и судебных органов. Это – важная, но недостаточная гарантия.
- Если состав законодательных и исполнительных органов периодически не будет обновляться вслед за изменениями в общественном мнении и политических предпочтениях избирателей, конституционную систему ожидает стагнация.
- Несмотря на суверенный статус, народ есть недостаточно организованный субъект политической системы. Чтобы стимулировать политическое развитие, необходимы хорошо организованные и, что особенно важно – конкурирующие друг с другом политические партии.

Оппозиционная партия

- Получив статус оппозиционной, партия стремится к критике правящих политических сил. В отличие от сравнительно пассивной народной массы, оппозиционная партия систематически, на профессиональной основе анализирует деятельность правящей партии, обнаруживает просчеты и недостатки проводимой политики. Это становится достоянием общественности и сдерживает правящую партию от произвольных действий.

Смена правящих и оппозиционных партий

- Рано или поздно, количественные изменения переходят в качественные: бывшая оппозиционная партия становится правящей, в прошлом правящая – оппозиционной.
- Смена подобных ролей еще больше стимулирует рост межпартийного соперничества. Теперь уже оппозиционная партия, которую активно критиковали ранее, вынуждена с нарастающей активностью критиковать правящую партию.
- Все это в совокупности, в перспективе и исторической ретроспективе дает важный синергетический эффект. Гражданское общество дополнительно защищено от произвольных политических решений.

Сказанное, однако, требует ряда оговорок

- Соперничество политических партий должно быть исключительно мирным и осуществляться строго в границах конституционного регулирования общественных отношений.
- Оппозиционная партия не имеет конституционного права на революцию, бунт или мятеж, насильственное изменение конституционного строя или захват власти.
- Она имеет право на свободу выражения политического мнения, обращенного к потенциальным избирателям.
- Только очередные выборы способны придать легитимный характер смене правящих и оппозиционных партий. По крайней мере, с конституционно-правовой точки зрения.