

ОПТИМАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ РОССИИ

Избирательное законодательство, бесспорно, продолжает оставаться одной из наиболее динамично развивающихся частей системы российского законодательства, способствующих, по мнению Президента РФ В.В. Путина, укреплению единства страны и улучшению качества властных структур¹. На расширенном заседании правительства с участием губернаторов были четко обозначены методы реализации столь амбициозной и масштабной цели институциональных изменений в России. Во-первых, это создание Общественной палаты². Во-вторых, переход к новым принципам избрания высших должностных лиц субъектов РФ³. В-третьих, введение *пропорциональной системы выборов* депутатов Государственной Думы⁴.

В статье сосредоточим внимание на вопросах, связанных с переходом к выборам депутатов Государственной Думы по пропорциональной избирательной системе, которая, на наш взгляд, будет являться наиболее оптимальной для реального применения в России. Согласно прежней редакции ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», 225 депутатов палаты избираются по мажоритарной системе, а другие 225 – по пропорциональной системе по федеральным спискам кандидатов от избирательных объединений (политических партий) и избирательных блоков⁵.

В соответствии с новым ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 18 мая 2005 г. на выборах депутатов Государственной Думы в декабре 2007 г. нижняя палата парламента будет полностью формироваться на пропорциональной основе⁶.

Для начала определимся с самим понятием. Пропорциональная избирательная система (пропорциональная система представительства) – порядок определения результатов голосования, при котором распределение мандатов между партиями, выставившими своих депутатов представительных органов, производится в соответствии с полученным ими количеством голосов⁷.

При пропорциональной избирательной системе создается единый избирательный округ, в котором каждая партия выдвигает свой список депутатов, а избиратель подает голос за список соответствующей партии. Для определения результатов голосования устанавливается минимум голосов, необходимых для получения депутатского мандата. Распределение мандатов внутри списка партии осуществляется в соответствии с тем порядком, в котором депутаты расположены в списке. В ряде государств пропорциональная избирательная система применяется при выборах всего парламента (в Дании, Португалии, Люксембурге, Латвии), либо только нижней палаты (в Австралии, Австрии, Бельгии, Бразилии, Польше)⁸.

Предлагаемый переход к полностью пропорциональной системе выборов Государственной Думы имеет как свои преимущества, так и определенные недостатки, на которых мы подробнее и остановимся.

Так, согласно новой редакции ФЗ от 19 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее № 51-ФЗ), федеральные списки кандидатов имеют право выдвигать только политические партии, которые в соответствии с федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» имеют право участвовать в выборах, но создание избирательных блоков теперь не предусматривается.

Определено количество лиц, не являющихся членами данной партии, которых политическая партия вправе включить в федеральный список кандидатов. Они должны составлять не более 50 % от числа кандидатов, включенных в федеральный список. Общее количество кандидатов, включенных в федеральный список, не может превышать 500 человек.

Если раньше каждому гражданину РФ, обладающему пассивным избирательным правом, принадлежало право выдвинуть свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу, то теперь они будут вступать в какую-либо партию. Беспартийным нужно будет «проситься» в партийные списки, а вот возьмут ли их? Какое место им определяют в партийном списке?

Можно ли при проведении выборов только по партийным спискам говорить о гарантируемых государством (статья 19 Конституции России) конституционном равноправии граждан независимо от принадлежности к общественным объединениям? В условиях, когда нет выборов в Совет Федерации, у беспартийных граждан не будет возможности не только избираться, но и баллотироваться в Государственную Думу. Между тем, пассивное избирательное право, как оно закреплено в Конституции Российской Федерации, относится к основным правам и свободам и является индивидуальным правом гражданина, важнейшим элементом его конституционно-правового статуса в демократическом правовом государстве⁹. Может быть все это некая форма принуждения, запрещенное статьей 30 Конституции РФ, к вступлению в политическую партию для участия в выборах. Поэтому, по мнению В.И. Лысенко, простой переход в любой форме к избранию 450 депутатов Государственной Думы на пропорциональных началах в принципе антиконституционен¹⁰. Введение «чисто партийных выборов» влечет, к нарушению п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и к установлению дополнительного партийного ценза, фактически отсекающего от пассивного избирательного права всех беспартийных, т.е. более 90 % взрослых граждан страны.

На наш взгляд оптимальнее было бы, в целях стимулирования развития партийной системы и парламентаризма в стране, изменить соотношение пропорциональной и мажоритарной частей системы выборов 450 депутатов (с 225 – 225 на 300 – 150), тем самым не ущемляя конституционные права миллионов беспартийных россиян.

Кроме того, с введением в действие нового федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ снизится риск внеочередного расходования бюджетных средств. На федеральных выборах уровень протестного голосования существенно выше при голосовании за одномандатных депутатов, что может привести к победе депутата «против всех» и повторным выборам¹¹. Ежегодное количество средств,

затраченных на проведение повторных и дополнительных выборов в одномандатных избирательных округах, в период 1996-2003 гг., составило от 5 до 15 млн. руб. в расчете на один избирательный округ. С принятием № 51-ФЗ дополнительные и повторные выборы депутатов по одномандатным избирательным округам после 2007 г. проводиться не будут, и ежегодная экономия бюджетных средств, по данным ЦИК РФ может составить до 400 млн. руб.¹².

По результатам выборов депутатов Государственной Думы к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, при условии, что таких списков было не менее двух и, что за эти списки в совокупности подано более 60 % голосов избирателей, от числа граждан принявших участие в голосовании. Федеральным законом также предусматриваются случаи, когда к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7 % барьер. Если ни один из федеральных списков кандидатов не получил 7 % и более процентов голосов избирателей, выборы депутатов Государственной Думы признаются несостоявшимися.

Федеральным законом предусмотрена и новая методика распределения мандатов внутри федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов. За основу берется доля числа голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов на территории, которой соответствует каждая региональная группа кандидатов, в общем числе голосов избирателей, принявших участие в голосовании на этой территории. Депутатские мандаты передаются по одному региональным группам кандидатов, которые располагаются в порядке убывания доли числа голосов избирателей, полученных федеральным спискам кандидатов на соответствующей территории. Данный подход позволяет избежать ситуации, когда большинство депутатских мандатов получает одна или несколько региональных групп кандидатов.

Нововведением является и то, что в случае отказа избранного депутата от своего мандата, этот мандат не переходит следующему по списку кандидату, а полностью утрачивается соответствующей партией.

Остановимся подробнее на вопросе об установлении семи процентного «заградительного барьера» для допуска партии к распределению депутатских мандатов. Мы считаем, что повышение демократичности государственного аппарата невозможно без снижения заградительного барьера при выборах в нижнюю палату парламента. Это связано с тем, что качество представительности Думы повышается не пропорционально размерам фракций, а в определенной обратной зависимости: чем больше число партий, представленных в Государственной Думе, тем острее, конструктивней политическая дискуссия. Это не означает необходимость снятия барьера, что позволило бы пройти в Государственную Думу формальным массовым партиям, ультрарадикальным партиям, партиям, не ставящим своей целью ведение активной политической деятельности и отражение интересов народа.

Можно предположить, что установление такого высокого барьера может привести к сужению политического спектра и не вполне адекватному представительству в Государственной Думе основных политических течений¹³. На наш взгляд, наиболее оптимальным является установление применявшегося на выборах 1993-2003 гг. 5 % барьера, хотя и он, во всяком случае, по меркам западных демократических стран, является достаточно высоким.

В свою поддержку можно привести высказывание депутата Государственной Думы В.А. Рыжкова, об антиконституционности решения о повышении барьера до 7 %¹⁴. Также статья 3 Конституции Российской Федерации, как известно, прописывает, что «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Большие социальные группы, однако, не участвуют в управлении страной.

На последних выборах в Государственную Думу заградительный барьер составлял 5 % и количество голосов отданных за партии, не преодолевшие его, было около 25 млн. человек. Это значит, что четверть избирателей не имеет

своих представителей в парламенте. При уровне барьера в 7 % эта цифра, по нашим подсчетам, достигла бы 30 млн. человек¹⁵. Таким образом, даже при сохранении 5 % барьера, нарушаются демократические основы общества.

Существуют и другие позиции на этот счет. Так, например президент фонда «Политика» В.А. Никонов считает возможным наличие барьера в 7 % на данном этапе. Он считает наиболее оптимальной четырехфракционную систему, сложившуюся в Государственной Думе в результате последних выборов¹⁶. Прогрессивная тенденция развития нижней палаты парламента Российской Федерации может обозначиться лишь при снижении барьера, поскольку в противном случае произойдет лишь удвоение партийных составляющих фракций, что не будет способствовать повышению эффективности работы Государственной Думы.

Очень перспективной представляется и возможность введения в Государственную Думу голосования с использованием системы «открытых списков», в которых избиратель вправе проставить рейтинги кандидатов, являющиеся критерием при распределении мандатов внутри федерального списка¹⁷. Эта новелла могла бы стать действенной гарантией реализации активного избирательного права граждан РФ.

Коснемся проблемы усиления связи депутатов со своими избирателями в регионах. Половина думцев у нас и сейчас избрана по этой системе, и, по оценкам специалистов, депутаты-списочники слабо связаны с избирателями в регионах¹⁸. Чтобы усилить связь депутатов с избирателями на местах, предлагается ввести в законодательство особую норму, обязывающую членов Госдумы в перерывах между парламентскими заседаниями вести работу в своих регионах. Соответственно невыполнение депутатских обязанностей в своем регионе может стать основанием для отзыва депутата.

Предлагается усилить зависимости кандидатов от партийных структур. Это предложение согласуется с практикой зарубежных стран, где часто используются партийные механизмы ответственности – не выполнивший обещание депутат рискует потерять поддержку своей политической партии.

В заключение можно сказать, что рассмотренная нами пропорциональная избирательная система имеет как достоинства, так и недостатки. На наш взгляд, все же она будет наиболее оптимальной для России. В качестве примера можно привести мажоритарную систему относительного большинства, где победившая партия или кандидат фактически представляют меньшинство избирателей: получив большинство мест в парламенте, она практически никогда не получает большинство голосов в целом по стране. Поэтому переход к избранию Государственной Думы по пропорциональной системе – шаг вперед. При всех своих недостатках, пропорциональная система более справедлива, чем другие. В настоящее время пропорциональная система применяется в Австрии, Эстонии, Латвии, Нидерландах, Швейцарии, Польше, Чехии, что свидетельствует о ее состоятельности.

¹ Обращение Президента РФ В.В. Путина к нации в связи с трагедией в Беслане // Сайт комиссии по правам человека при президенте РФ – www.n-rights.ru.

² Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета от 7 апреля 2005 г. № 70; Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета от 29 декабря 2005 г. № 294.

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 19 октября; Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «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» // Российская газета. 2004. 15 декабря; Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 31 декабря; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета. 2005. 29 декабря.

⁴ См.: Выступление на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов РФ Президента РФ В.В. Путина // Сайт президента РФ www.kremlin.ru.

⁵ Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета от 25 декабря 2002 г. № 241.

⁶ Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета от 24 мая 2005 г. № 90-91.

⁷ Пропорциональная - от лат. *pro portio*, то есть по частям. Депутатские мандаты делятся между партийными списками кандидатов в пропорции к числу голосов, полученных партиями.

⁸ Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997. С. 258; *Чиркин В.Е.* Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 15-17.

⁹ Колушин Е.И. Пропорциональная избирательная система на парламентских выборах в России: шаг вперед – два назад // Журнал о выборах. 2004. № 4. с. 36.

¹⁰ Корня А. Ради нижней палаты перестроят и верхнюю. Чтобы Дума стала партийной, проведут прямые выборы в СФ // Независимая газета. 2004. 16 июня.

¹¹ См.: Протоколы Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов по федеральному избирательному округу в 2003 и 1999 г.г. // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ www.cikrf.ru

-
- ¹² См.: Протоколы Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов по федеральному избирательному округу в 1996-2003 г.г. / сайт Центральной избирательной комиссии РФ www.cikrf.ru.
- ¹³ Миронов Н.М. Выборы в Государственную Думу: реалии и нововведения // Адвокат. 2005. № 1.
- ¹⁴ Интервью В.А. Рыжкова независимому институту выборов // сайт выборов www.viborg.ru
- ¹⁵ Протокол центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов по федеральному избирательному округу в 2003 и 1999 годах // сайт центральной избирательной комиссии РФ www.cikrf.ru
- ¹⁶ Никонов В.А. Выборы в Государственную Думу и демократия // сайт фонда «Политика» www.policy.ru
- ¹⁷ Миронов Н.М. Выборы в Государственную Думу: реалии и нововведения // Адвокат. 2005. №1.
- ¹⁸ Выступление председателя Центризбиркома А.А. Вешнякова на расширенном заседании комитета Совета Федерации по Конституционному законодательству 28 октября 2004 года.