

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обсуждаются изменения избирательного законодательства субъектов РФ 2005–2009 гг., связанные с регулированием основных параметров избирательной системы на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Делается вывод, что российское региональное избирательное законодательство в последние годы последовательно воспроизводит тенденции федерального избирательного законодательства, направленные на ограничение избирательных прав граждан и создание преимуществ «партии, пользующейся административной поддержкой».

*Ключевые слова:* избирательное законодательство, избирательная система, региональные выборы

Характерной особенностью российского избирательного законодательства является наличие Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, который носит рамочный характер и действие которого распространяется на все выборы, проводящиеся в стране (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав, «рамочный» Закон).

Этот Закон имеет приоритет перед региональными законами о выборах. Поэтому динамика изменений регионального избирательного законодательства диктуется динамикой изменений «рамочного» Закона.

Однако если раньше «рамочный» Закон изменялся один или два раза за четырехлетний электоральный цикл, то с 2004 г. изменения происходят практически непрерывно<sup>2</sup>. Достаточно сказать, что Государственная Дума четвертого созыва вносила в него изменения 17 раз, Дума пятого созыва за два года работы – 13 раз.

Что при этом происходит с региональным законодательством? Теоретически региональные законодатели должны корректировать свои избирательные законы сразу же после каждого изменения «рамочного» Закона. На практике в одних регионах корректировка избирательного законодательства происходит так же постоянно, как и федерального, в других – изменения вносятся только в преддверии региональных выборов.

По-разному решается и вопрос о приведении регионального избирательного законодательства в соответствие с федеральным. Один из путей – внесение поправок в законы. Однако после масштабных изменений «рамочного» Закона проще бывает принять новую редакцию закона или просто новый закон, и многие регионы идут по этому пути.

Примерами регионов, где в 2005–2009 гг. избирательные законы изменялись наиболее часто, могут служить Кабардино-Балкарская Республика, Саратовская,

---

\* Кандидат юридических наук, эксперт Региональной общественной организации в защиту демократических прав и свобод «ГОЛОС» (Москва).

Самарская и Владимирская области. Так, Закон Кабардино-Балкарской Республики «О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики»<sup>3</sup> изменялся 12 раз, включая принятие нового закона. В Саратовской области между двумя региональными избирательными кампаниями (2003 и 2007 гг.) успели дважды принять новый закон «О выборах депутатов Саратовской областной Думы»: сначала в мае 2006 г., затем в июне 2007 г., в целом – 12 изменений за эти пять лет. За те же годы 14 раз менялся закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы». Но рекорд, по-видимому, принадлежит Владимирской области, где в Избирательный кодекс было внесено 20 изменений.

Если же говорить о содержании региональных законов о выборах, то важно отметить два момента. С одной стороны, Закон об основных гарантиях избирательных прав очень подробно описывает большинство избирательных процедур, и значительная часть текста регионального закона – это дублирование федеральных норм<sup>4</sup>. С другой стороны, «рамочный» Закон оставляет на усмотрение регионального законодателя некоторые принципиальные вопросы.

В настоящей работе рассматриваются изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему (в узком смысле этого понятия)<sup>5</sup> на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ. Это связано с важностью норм, касающихся избирательной системы, а также с тем, что в данном вопросе федеральный законодатель оставил региональным почти полную свободу выбора. Поэтому изменения, затрагивающие избирательную систему (в отличие от большинства других изменений), не были вызваны необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, а представляли собственный выбор регионального законодателя.

Наиболее важными нормами (или группами норм), затрагивающими избирательную систему на выборах региональных депутатов, можно считать:

выбор между смешанной и полностью пропорциональной системой;

заградительный барьер;

тип партийного списка (открытый, закрытый с разбиением на группы, закрытый простой, т. е. не разбитый на группы);

методику распределения мандатов между списками.

Все эти нормы в последнее время подвергаются изменениям, в первую очередь в тех регионах, где приближаются выборы законодательных органов.

Закон об основных гарантиях избирательных прав с 2003 г. требует, чтобы доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе, составляла не менее половины. До 2005 г. в большинстве регионов либо устанавливали равное соотношение мажоритарных и списочных депутатов, либо (там, где было нечетное число депутатов) число списочных депутатов было на единицу больше числа мажоритарных. Лишь в пяти регионах соотношение было иным, но и там самая большая доля списочных депутатов составляла 58 %<sup>6</sup>. Исключение – Свердловская область, где еще в 1996 г. было создано двухпалатное Законодательное Собрание и введена пропорциональная система на выборах в одну из палат: в этом регионе одна палата по-прежнему избирается полностью по пропорциональной системе, а другая – полностью по мажоритарной.

Первым решился перейти на полностью пропорциональную систему выборов своего законодательного органа Санкт-Петербург, где закон, предусматривающий такую систему, был принят еще в 2005 г. К концу 2009 г. уже десять регионов провели выборы полностью по пропорциональной системе, одиннадцатым регионом стала Калужская область, проводившая выборы в марте 2010 г.

Лишь в Санкт-Петербурге закон о переходе на полностью пропорциональную систему был принят заблаговременно. В Кабардино-Балкарской Республике, Калужской и Тульской областях такие законы были приняты за несколько месяцев до начала избирательной кампании, в остальных семи регионах законы были приняты непосредственно перед началом кампании.

Переход на выборы региональных законодательных органов по полностью пропорциональной системе, очевидно, происходит в значительной степени по примеру выборов в Государственную Думу. Однако на федеральном уровне отказ от выборов по одномандатным избирательным округам имеет не только несомненные недостатки, но и достоинства, одним из которых является лучшая структурированность Государственной Думы. Главный недостаток пропорциональной избирательной системы – лишение граждан права на самовыдвижение, т. е. права добиваться депутатского поста в личном качестве, а не в качестве представителя одной из немногочисленных сегодня политических партий. Этот недостаток не может быть преодолен «гарантиями реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами», поскольку никто не может обязать партию выдвинуть в качестве кандидата гражданина, которого она не хочет выдвигать.

В то же время на региональном уровне депутаты, не связанные с политическими партиями, могут играть более существенную роль, чем на федеральном уровне, в силу как значительно меньшей численности законодательного органа, так и большей «приземленности» вопросов, рассматриваемых законодательным органом субъекта РФ. Поэтому отказ на региональном уровне от мажоритарной составляющей оказывается ограничением прав избирателей.

Что касается заградительного барьера, то в большинстве первоначальных региональных законов, введших пропорциональную систему, которые были приняты в основном в 2003 г., он был установлен на уровне 5 %, в некоторых – 4 и даже 3 %, в небольшом числе регионов был принят 7 %-й барьер, и лишь пять регионов позволили себе установить барьер выше 7 % (из них три установили 10 %-й барьер)<sup>7</sup>. В 2005 г. федеральный закон ограничил величину барьера сверху до 7 %<sup>8</sup>, однако эта новелла, формально направленная против завышенных барьеров, на практике привела, как это и прогнозировалось, к повсеместному повышению барьера до 7 %. В 2006 г. он был повышен в 22 регионах, в 2007 г. – в 13, в 2008 г. – в 8, в 2009 г. – еще в трех. Получается – более половины. Повышался барьер также обычно перед началом избирательной кампании.

В итоге из 62 региональных кампаний, прошедших с октября 2006 г. по октябрь 2009 г., только в семи барьер был ниже 7 %; из них три – объединяющиеся регионы, где выборы проводились по положениям, утвержденным указами Президента РФ. Однако эксперты не раз отмечали, что 7 %-й барьер следует считать чрезмерным, лишаящим представительства значительную часть избирателей<sup>9</sup>.

Можно предположить, что повышение заградительного барьера происходило не стихийно. Приведем один из наиболее ярких примеров повышения барьера. В Якутии 18 октября 2007 г. был принят новый Закон Республики Саха (Якутия) «О выборах народных депутатов Республики Саха (Якутия)», в котором, в частности, предусматривался 4 %-й барьер. Но всего лишь через три недели, 8 ноября, принимается закон, единственное содержание которого – повышение барьера до 7 %. Что заставило республиканских депутатов менять только что принятое положение закона? Стоит отметить, что и во многих других регионах повышение барьера осуществлялось путем принятия отдельного закона.

У нас есть достаточные основания полагать, что повсеместное повышение заградительного барьера происходило под влиянием федерального центра. Например, об определенном давлении федерального центра свидетельствует сообщение председателя комиссии по законодательству Костромской областной Думы<sup>10</sup> (Костромская область – один из немногих регионов, где выборы были проведены с 4 %-м барьером).

Не изменилась данная тенденция и после того, как в ноябре 2008 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию высказал точку зрения, что лишать представительства избирателей, которые проголосовали за партии, получившие более 5 % голосов, – несправедливо<sup>11</sup>. Уже после этого заградительный барьер был поднят в Республике Хакасии, Ямало-Ненецком автономном округе, Архангельской, Воронежской, Калужской и Тульской областях.

В ноябре 2009 г. в очередном Послании Федеральному Собранию Президент РФ высказался более конкретно: «Партии, за которые на региональных выборах проголосовало более 5 % избирателей, должны получить гарантии представительства в законодательном органе субъекта Федерации»<sup>12</sup>. Это несколько изменило ситуацию. От повышения заградительного барьера отказались в Республике Алтай и Рязанской области, а в Воронежской области по аналогии с законом о выборах депутатов Государственной Думы приняли норму, по которой партия, за которую проголосовали от 5 до 7 % избирателей, получает один мандат.

В то же время в остальных пяти регионах, где выборы проводили в марте 2010 г., заградительный барьер снижать не стали. При этом в Калужской и Свердловской областях оппозиционные партии предлагали снизить барьер, но депутатское большинство их не поддержало<sup>13</sup>.

В отношении типа партийного списка Центральная избирательная комиссия РФ в 2002 г. приняла методические рекомендации<sup>14</sup>, в которых советовала регионам либо вводить открытые списки, либо разбивать закрытые списки на территориальные группы. Однако этим рекомендациям последовали немногие регионы. Так, открытые списки первоначально ввели у себя чуть больше десятка регионов, но провести выборы по этой системе в 2003–2005 гг. удалось лишь в четырех (Республике Калмыкии, Тверской области, Корякском и Ямало-Ненецком автономных округах)<sup>15</sup>. Затем от этой системы отказались практически все, кто ее ввел<sup>16</sup>, в том числе три использовавших ее региона (четвертый был упразднен). Есть основания полагать, что эти решения принимались также не без влияния федерального центра. Произошел отказ от системы, позволяющей избирателям влиять на состав депутатов, избранных по спискам политических партий.

Что касается разбиения списков на группы, то наблюдаются изменения как в одну, так и в другую сторону. Но все же больше случаев перехода от простых списков к спискам, разбитым на группы, чем наоборот. Добавим, что в 2008–2009 гг. отказа от разбиения на группы не было.

В связи с этим следует обратить внимание на два любопытных казуса.

В Курганской области ввели разбиение списков на группы, но при этом в 2004 г. обязали включать в центральную часть списка 10 кандидатов. Поскольку ни одна партия на выборах депутатов Курганской областной Думы, прошедших в ноябре 2004 г., не получила, да и не могла получить, более 10 мандатов, разбиение на группы оказалось бессмысленным.

В Орловской области законодатели, установив обязательное разделение списков на группы, «забыли» включить в закон методику распределения мандатов между группами. Депутатские мандаты на выборах областного Совета народных

депутатов, прошедших в марте 2007 г., распределялись независимо от итогов голосования за эти группы<sup>17</sup>. Эти два казуса можно расценивать как попытки региональных законодателей «перехитрить» давивший на них федеральный центр.

По нашему мнению, разбиение списков на территориальные группы целесообразно вводить в тех регионах, которые имеют либо большую территорию, либо большую численность населения, либо сильно неоднородный электорат. На практике же зачастую происходит наоборот. Например, не были разбиты на группы списки в Московской области (второй по численности населения регион), в таких крупных и неоднородных регионах, как Краснодарский край и Ростовская область, а также в Республике Коми с ее огромной территорией и исключительно неоднородным электоратом. В то же время разбиение на группы было принято в небольших регионах: Курганской, Орловской и Псковской областях.

Что касается методики распределения мандатов между списками, то до ноября 2006 г. в российских регионах использовалась та же методика, что и на выборах депутатов Государственной Думы – метод Хэйра – Нимейера. Единственным исключением была Республика Калмыкия, где применялся метод д’Ондта.

Как показывает анализ, метод Хэйра – Нимейера не только является одним из самых простых, но и обеспечивает оптимальную пропорциональность распределения мандатов. Метод д’Ондта благоприятствует партии-лидеру: при использовании этого метода она может получить на один мандат больше, чем при применении метода Хэйра – Нимейера. Но в наибольшей степени для партии-лидера удобен метод делителей Имперали, который практически нигде не используется (единственное исключение – муниципальные выборы в Бельгии): этот метод всегда дает ей один или два «лишних» мандата<sup>18</sup>.

С учетом этих закономерностей определенные политические круги инициировали пересмотр методики распределения мандатов, применяемой в региональных законах. Первый шаг был сделан в Санкт-Петербурге в 2006 г. Сначала инициаторы изменений хотели заменить метод Хэйра – Нимейера на метод д’Ондта, но затем было принято более радикальное решение: записать в городском законе метод Имперали. Вслед за Санкт-Петербургом метод Имперали был принят в Московской и Самарской областях.

В Тюменской области также пытались принять метод Имперали, но затем методика была скорректирована таким образом, что, по сути, превратилась в метод д’Ондта (мы ее именуем «тюменской методикой», или «модифицированным методом д’Ондта»<sup>19</sup>).

Многие эксперты выступили с довольно резкой критикой методов делителей<sup>20</sup>, в течение полутора лет их использовали единичные регионы, причем в основном модифицированный метод д’Ондта. Но в конце 2008 г. ситуация изменилась, методы делителей стали применяться практически повсеместно: на выборах, прошедших в марте и октябре 2009 г., их использовали в 9 регионах из 12. При этом вновь стал использоваться метод Имперали, который не отвечает критериям, предъявляемым к методам пропорционального распределения мандатов<sup>21</sup>.

Вернемся к вопросу о том, как меняется региональное законодательство. В 2002 г. Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) рекомендовала запретить пересматривать избирательную систему менее чем за год до выборов<sup>22</sup>. Однако российские региональные законодатели, напротив, предпочитают вносить в законы изменения, затрагивающие избирательную систему, как можно ближе к началу избирательной кампании. Так, из 65 регионов, где выборы проходили с октября 2006 г. по март 2010 г. на основании региональ-

ных законов, только в 6 менее чем за год до выборов в законы не были внесены изменения, касающиеся избирательной системы. Внесение изменений в последние месяцы – это не исключение, а правило. Более того, в 27 регионах такие изменения были внесены менее чем за месяц до начала избирательной кампании. Еще раз подчеркнем, что эти изменения никак не связаны с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным – это все чистое творчество региональных законодателей.

Особо стоит отметить Московскую, Тюменскую и Ростовскую области, которые внесли изменения уже буквально перед самым началом кампании, при этом была нарушена норма федерального закона, который требует, чтобы законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступали в силу не ранее, чем через десять дней после их официального опубликования<sup>23</sup>.

Таким образом, российское региональное избирательное законодательство в последние годы последовательно воспроизводит тенденции федерального избирательного законодательства, направленные на ограничение избирательных прав граждан и создание преимуществ «партии, пользующейся административной поддержкой».

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>2</sup> Обзор изменений российского федерального избирательного законодательства см.: *Любарев А. Е.* Хронология изменений российского избирательного законодательства, 1988–2009 // URL: [http://www.irena.org.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1558&Itemid=431](http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1558&Itemid=431).

<sup>3</sup> Все законы субъектов РФ цитируются по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> *Астафичев П. А.* Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999. С. 137–138; *Любарев А.* Пути совершенствования законодательства, регулирующие региональные и местные выборы // *Право и жизнь*. 2004. № 1. С. 176–198.

<sup>5</sup> Определение избирательной системы в узком смысле этого понятия, которого придерживается автор, см.: *Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е.* Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 10.

<sup>6</sup> Там же. С. 85–93.

<sup>7</sup> *Кынев А., Любарев А.* Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // *Право и жизнь*. 2003. № 9. С. 166–184; *Луговская М. Л.* Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // *Журн. о выборах*. 2003. № 4. С. 2–10.

<sup>8</sup> О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104.

<sup>9</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. М., 2005. С. 53–55, 245–263.

<sup>10</sup> *Шакелина С. П.* Региональное избирательное законодательство и его роль в сохранении демократического характера выборов // *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов*. С. 191–193.

<sup>11</sup> Послание Федеральному Собранию РФ Президента России, 5 ноября 2008 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>.

<sup>12</sup> Послание Федеральному Собранию РФ Президента России, 12 ноября 2009 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

<sup>13</sup> *Любарев А.* Пять – пишем, семь – в уме // *Независимая газ*. 2009. 1 дек. С. 11.

<sup>14</sup> Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // *Вестн. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2002. № 11. С. 159–192.

<sup>15</sup> *Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е.* Указ. соч. С. 253–262; *Бутаев В. И., Титов М. В.* Пропорциональная система с использованием открытых списков: опыт Тверской области // *Журн. о выборах*. 2006. № 3. С. 39–47; *Кынев А.* Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 47–50.

<sup>16</sup> В 2006 г. от открытых списков отказались Республика Тыва, Приморский край, Липецкая, Орловская и Тверская области; в 2007 г. – Республики Бурятия и Калмыкия, а также Смоленская область; в 2009 г. – Ямало-Ненецкий автономный округ.

<sup>17</sup> Кынев А. Указ. соч. С. 44–47.

<sup>18</sup> Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Указ. соч. С. 178–182.

<sup>19</sup> Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Рос. электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42.

<sup>20</sup> Тульский М. Главное – правильно сосчитать // Аргументы недели. 2006. 21 дек. С. 4; Любарев А. Арифметика власти // Политический журн. 2007. № 13–14; Любарев А., Голосов Г. Чисто российское изобретение // Независимая газ. 2007. 28 июня. С. 9.

<sup>21</sup> Любарев А. Е., Шалаев Н. Е. О критериях пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27.

<sup>22</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад // Международные избирательные стандарты: сб. док. М., 2004. С. 630.

<sup>23</sup> Пункт 5 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (указанный пункт действует в первоначальной редакции).

## ЭТО ИНТЕРЕСНО

### Мэрия Парижа запретила магазинам работать по воскресеньям

07.06.2010

<http://lenta.ru/news/2010/06/07/sundays/>

Муниципальный совет Парижа 7 июня выступил против решения увеличить в столице Франции количество магазинов, работающих по воскресеньям. Об этом сообщает АРФ.

Совет поддержал требование мэра Парижа Бертрана Деланоз, представителя Социалистической партии Франции. Деланоз призывал сограждан не жить "в мире, где правит консьюмеризм".

По словам мэра, такому городу, как Париж, нужно время, чтобы «вздохнуть». Кроме того, мэр отметил, что большинство продавцов в магазинах женщины, которые должны в выходные проводить время с детьми.

Согласно новому законодательству, принятому в прошлом году, крупнейшие универмаги Парижа Galeries Lafayette и Le Printemps будут работать не каждое воскресенье. Однако за местным правительством остается право обозначить коммерческие зоны для туристов, где магазины будут работать и по выходным.

Сейчас на территории Парижа семь туристических зон, в том числе Елисейские Поля, где магазины открыты всю неделю.

Агентство отмечает, что законы, касающиеся рабочих часов магазинов, во Франции более строгие, чем в США и Великобритании, однако менее жесткие по сравнению с Германией. Так, в Берлине каждый магазин должен получить специальное разрешение для работы по воскресеньям.

Закон, запрещающий французским магазинам работать в выходной день, начал действовать в 1906 г..