

УДК 316.334.3:32.001

П.В. Смолянский

**ПРОБЛЕМЫ
ПЕРЕХОДА К ВЫБОРАМ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ПО ПАРТИЙНЫМ СПИСКАМ**

На примере муниципальных выборов в Волгоградской области в 2009–2010 гг. продемонстрированы проблемы развития региональной партийной системы при переходе к выборам депутатов представительных органов местного самоуправления по партийным спискам.

Ключевые слова:

представительные органы власти, выборы, пропорциональная избирательная система, политическая партия.

P.V. Smolanskiy

**THE PROBLEMS
OF TRANSITION TO THE ELECTION
OF THE REPRESENTATIVE BODIES
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT
ACCORDING TO THE PARTY LISTS**

Using the data of municipal elections in the Volgograd region in 2009–2010 the author demonstrates the problems of the regional party system development in the time of transition to the elections of representative bodies of the local self-government according to the party lists.

Key words:

representative bodies of power, elections, proportional electoral system, political party.

Об авторе:

Смолянский Павел Викторович – канд. полит. наук, начальник отдела науки и аспирантуры, Волгоградский филиал Российского государственного торгово-экономического университета, 400131, г. Волгоград, ул. Волгодонская, д. 11, (8442)-33-28-57, nir-isute@yandex.ru

Осенние выборы 2009 г. впервые за последние годы поставили в публичную повестку дня вопрос об эффективности российской партийной системы. В результате выборов одновременно с депутатами ряда региональных парламентов, были избраны депутаты представительных органов местного самоуправления и мэры крупных городов в 69 субъектах РФ. Итоги осенней избирательной кампании 2009 г., наряду с попыткой ряда оппозиционных партий оспорить результаты выборов, активизировали межпартийную дискуссию о необходимости перехода к выборам в представительные органы власти всех уровней исключительно по партийным спискам.

С подобной инициативой выступили как представители правящей партии, так и оппозиция. В частности, председатель ЦК КПРФ Г.А. Зюганов в ходе пресс-конференции, посвященной презентации программы КПРФ «Путь России — вперед, к социализму!», отметил «большую эффективность» подобной системы [1].

Депутаты фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе внесли в Госдуму законопроект о внесении изменений в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госвласти субъектов РФ». В пояснительной записке к законопроекту говорится, что «на данном этапе развития политической системы страны представляется целесообразным и закономерным осуществить трансформацию мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в полностью пропорциональную избирательную систему на уровне субъектов Российской Федерации» [2].

В тоже время Президент РФ Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года, говоря о перспективах создания дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями, отметив востребованность подобной дискуссии, указал на ее незавершенный характер: «общее мнение пока не выработано. Предлагаю начать его вырабатывать. Обсуждение этого вопроса должно быть продолжено» [3].

Тактические преимущества, которые получают оппозиционные партии от перехода к выборам в представительные органы исключительно по партийным спискам, очевидны: полученные на выборах 10...15 % голосов, недостаточные для победы в одномандатном округе, гарантируют формирование партийной фракции. Об этом убедительно свидетельствуют факты, приведенные в выступлении председателя партии «Справедливая Россия» С.М. Миронова по итогам мартовской 2010 г. избирательной кампании: «результаты муниципальных выборов по пропорциональной системе выводят нас на третье место... Результат выборов в городские советы оказался значительно ниже, так как здесь выборы проходили преимущественно по одномандатным округам» [4].

Стратегические перспективы принятия такого решения применительно к муниципальному уровню выборов с точки зрения развития российской партийной системы вызывают целый ряд возражений. Проиллюстрируем эти возражения на примере итогов выборов в органы местного самоуправления, состоявшихся в октябре 2009 г. — марте 2010 г. в Волгоградской области. В ходе этих выборов были сформированы представительные органы местного самоуправления в городских округах, муниципальных районах, городских и сельских поселениях Волгоградской области.

Своих кандидатов в депутаты выдвинули парламентские партии «Единая Россия» (число кандидатов в депутаты в муниципальных районах, городских округах, городских и сельских поселениях на день голосования составило 3719 чел.), «Справедливая Россия» (471 чел.), КПРФ (644 чел.), ЛДПР (117 чел.). Кроме парламентских партий, в выборах депутатов муниципальных районов и городских округов приняла участие партия «Правое дело», выдвинувшая 14 кандидатов в депутаты.

В тоже время в качестве самовыдвиженцев на поселенческом уровне в октябре 2009 г. приняло участие 2615 кандидатов [5, с. 5], в марте 2010 г. на 562 места в представительных органах сельских поселений претендовало 342 кандидата, не являющихся представителями ни одной из политических партий [5, с. 17]. Переход к муниципальным выборам исключительно по партийным спискам значительно усложняет для данной части граждан возможность реализации пассивного избирательного права. Кроме того, переход на целиком пропорциональную систему на всех уровнях выборов противоречит ряду обязательств Российской Федерации в рамках ОБСЕ, в частности, параграфа 7.5 Документа Копенгагенского Совещания ОБСЕ, в котором государства-участники призываются «уважать право граждан добиваться политических или государственных постов *в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации* (курсив мой — П.С.)» [6].

Другая проблема, возникающая с переходом на выборы в представительные органы местного самоуправления по партийным спискам, связана с девальвацией собственно системы пропорционального распределения мандатов при малом количестве депутатов. Так, например, на выборах в Алексеевскую районную думу четвертого созыва (октябрь 2009 г.) по единому пропорциональному избирательному округу избиралось 7 депутатов. К распределению мандатов были допущены три политические партии: «Единая Россия», получившая 4469 голосов избирателей, или 60,08 %, «Правое дело» — 1261 голос

(16,95 %), КПРФ — 605 голосов (8,13 %). В итоге партии «Правое дело» и КПРФ, при двукратной разнице в количестве поданных за них голосов, получили равное количество депутатских мандатов — по одному [7, 8].

Проблематичность перехода исключительно на пропорциональную избирательную систему (по партийным спискам) выборов в представительные органы власти всех уровней связана, на наш взгляд, еще и с отсутствием достаточного кадрового резерва у политических партий. Особенно отчетливо проблема отсутствия партийных кандидатов, готовых представлять политические партии в представительных органах власти, проявляется как раз на муниципальном уровне в ходе выборов в представительные органы муниципальных образований.

По итогам выборов 2009—2010 гг. избиратели Волгоградской области делегировали в муниципальную власть различного уровня 5080 депутатов. Подавляющее большинство народных избранников (4338 чел., или более 85 %) составляют беспартийные депутаты (поясним, что в данном случае речь идет именно о членстве депутатов в той или иной политической партии, а не о выдвижении беспартийного кандидата политической партией). Членами партии «Единая Россия» является 10,7% избранных депутатов (544 человек), КПРФ — 2 % (102 чел.), «Справедливой России» и ЛДПР — менее 1 % депутатов (44 и 11 чел. соответственно).

С одной стороны, невысокий уровень «партийной идентификации» избранных депутатов свидетельствует о проблемах партийного строительства на самом близком к избирателям, местном, уровне. С другой стороны, данные цифры свидетельствуют об активном использовании политическими партиями (в первую очередь, «Единой Россией») права выдвигать на выборах в органы местного самоуправления кандидатами лиц, не являющихся членами данных политических партий.

Представляется, что при повсеместном внедрении голосования по партийным спискам на уровне выборов представительных органов муниципальных образований подобная практика может приобрести гротескные черты, заставляя политические партии любой ценой формировать партийные организации и выдвигать списки кандидатов. О примерах такого рода упоминал член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлев на заседании экспертной группы при Председателе ЦИК России по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными организациями и молодежными объединениями в декабре 2010 г.: «В период избирательной кампании к единому дню голосования 11 октября 2009 года в одном из поселений проходили выборы представительного органа местного самоуправления по партийным спискам. В этом поселении есть градообразующее предприятие типа суконной фабрики. Из работников этого предприятия были моментально образованы партийные организации и выдвинуты списки кандидатов всеми парламентскими партиями. Без комментариев. Выборы состоялись, представительный орган избран, все четыре партии преодолели барьер» [9].

Определенные проблемы партийного строительства демонстрирует и фракционная структура избранного депутатского корпуса. В итоге выборов фракции и депутатские группы (объединения) были сформированы в 302 представительных органах местного самоуправления. В подавляющем большинстве случаев это фракции «Единой России» (созданы в 286 органах

МСУ, причем в 145 представительных органах численность фракции «Единой России» составляет более 2/3 депутатского корпуса). Лишь в 7 представительных органах местного самоуправления созданы фракции КПРФ, в 6 — «Справедливой России», в 3 — ЛДПР. Ни одна из парламентских партий, за исключением «Единой России», не представлена фракциями на уровне сельских поселений. В то же время формирование фракций и депутатских групп (объединений) не завершено почти в четверти избранных представительных органов местного самоуправления: в 82 из 384 представительных органов, в которых предусмотрено формирование фракций и депутатских групп (объединений), они на сегодня отсутствуют.

Безусловно, подобное доминирование «Единой России» во фракционной структуре представительных органов местного самоуправления в определенной мере отражает итоги прошедших выборов. Однако формирование в большинстве случаев фактически однопартийных органов местного самоуправления, против чего однозначно выступил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, должно обратить внимание региональных отделений всех политических партий на необходимость активизации работы с избирателями на уровне городских и сельских поселений.

В целом же, как показывает анализ прошедших муниципальных выборов в Волгоградской области, внедрение нормы о выборах депутатов представительных органов власти на местном уровне исключительно по партийным спискам стратегически вряд ли приведет к усилению роли политических партий в региональных политических процессах и в целом к повышению эффективности российской партийной системы. Скорее всего, результатом распространения данной нормы на уровень муниципальных выборов станет дальнейшее искусственное ограничение межпартийной конкуренции, усиление влияния партийной бюрократии и дальнейший рост отчуждения общества от формально избираемых им властных структур.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. КПРФ предлагает выход из социально-экономического тупика [Электронный ресурс] : пресс-конференция Г.А. Зюганова в «Интерфаксе». Режим доступа: <http://kprf.ru/personal/zyuganov/statement/73777.html?s>.
2. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://duma.spravedlivo.ru/files/proporz%20sist%20zapiska.doc>.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.
4. О задачах партии в условиях модернизации политической системы страны [Электронный ресурс] : выступление Сергея Миронова на Центральном совете политической партии «Справедливая Россия» 05.04.2010. Режим доступа: http://www.spravedlivo.ru/news/first_face/340.php.
5. Муниципальные выборы в Волгоградской области в 2009—2010 годах / под общ. ред. Г.С. Шайхуллина ; Избирательная комиссия Волгоградской области. Волгоград : Панорама, 2010г. 112 с.
6. Письмо Директора Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ Янеза Ленарчика Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурову [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/propor/lenarch.jsp>.
7. Протокол № 2 Территориальной избирательной комиссии Алексеевского района. Выборы депутатов Алексеевской районной думы четвертого созыва по единому пропорциональному округу [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ikvo.ru/var/elections/protokol2_11.zip.
8. Сведения об избранных депутатах и должностных лицах Алексеевского муниципального района Волгоградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ikvo.ru/areaelect/elect/11/page/3>.
9. Стенограмма заседания экспертной группы при Председателе ЦИК России по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными организациями и молодежными объединениями, 16 декабря 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/newsite/activity/discussing/doc/16dec2009/stenogr.jsp>.

1. KPRF predlagayet vyhod iz sotsial'no-ekonomicheskogo tupika [Elektronnyy resurs] : presskonferentsiya G.A. Zyuganova v "Interfakse". Rezhim dostupa: <http://kprf.ru/personal/zyuganov/statement/73777.html?s>.
2. Poyasnitel'naya zapiska k proektu federal'nogo zakona "O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii" i Federal'nyy zakon "Ob obshchih printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii" [Elektronnyy resurs]. Rezhim dostupa: <http://duma.spravedlivo.ru/files/proporz%20sist%20zapiska.doc>.
3. Poslaniye Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii ot 12 noyabrya 2009 goda [Elektronnyy resurs] : Rezhim dostupa: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.
4. O zadachah partii v usloviyakh modernizatsii politicheskoy sistemy strany [Elektronnyy resurs] : bystupleniye Sergeya Mironova na Tsentral'nom sovete politicheskoy partii "Spravedlivaya Rossiya" 05.04.10. Rezhim dostupa: http://www.spravedlivo.ru/news/first_face/340.php.
5. Munitsipal'nyye vybory v Volgogradskoy oblasti v 2009—2010 godah / pod. obshch. red. G.S. Shaykhullina ; Izbiratel'naya komissiya Volgogradskoy oblasti. Volgograd : Panorama, 2010. 112 s.
6. Pis'mo Direktora Byuro po demokraticeskim institutam i pravam cheloveka OBSE Yaneza Lenarchicha Predsedatelyu Tsentral'noy izbiratel'noy komissii Rossiyskoy Federatsii V.E. Churovu [Elektronnyy resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/propor/lenarch.jsp>.
7. Protokol № 2 Territorial'noy izbiratel'noy komissii Alekseevskogo rayona . Vybory deputatov Alekseevskoy rayonnoy dumy chetvertogo sozyva po edinomu proporsional'nomu okrugу [Elektronnyy resurs]. Rezhim dostupa: http://www.ikvo.ru/var/elections/protokol2_11.zip.
8. Svedeniya ob izbrannykh deputatah i dolzhnostnykh litsah Alekseevskogo munitsipal'nogo rayona Volgogradskoy oblasti [Elektronnyy resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.ikvo.ru/areaelect/elect/11/page/3>.
9. Stenogramma zasedaniya ekspertnoy gruppy pri Predsedatele TsIK Rossii po voprosam vzaimodeystviya s politicheskimi partiyami, obshchestvennymi organizatsiyami i molodezhnymi ob'edineniyami, 16 dekabrya 2009 g. [Elektronnyy resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.ikvo.ru/areaelect/elect/11/page/3>.

© Смолянский П.В., 2010

*Поступила в редакцию
в мае 2010 г.*