

РФ¹¹, а с учетом «двойного» назначения сенаторов получается объективное их отдаление от интересов регионов и населения, что может повлечь за собой необходимость всенародного избрания сенаторов.

В связи с этим обратим внимание на предложение Президента РФ вернуть руководителей регионов и региональных парламентов в верхнюю палату парламента¹². Какие здесь возможны варианты? Оптимальным представляется следующий: руководители регионов работают в верхней палате периодически при рассмотрении важнейших государственных вопросов, в остальное время сохраняется институт представителей от законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, которые занимаются текущим законотворчеством. Безусловно, предстоит еще продумать механизм реализации подобного решения. Но в любом случае оно выигрально, ибо мы сохраним стабильность и профессионализм работы верхней палаты парламента и предоставим возможность региональным лидерам участвовать в разрешении ключевых федеральных проблем с учетом региональных интересов.

На наш взгляд, правильным будет в идеальной перспективе исключить участие исполнительной власти в формировании палаты парламента. Но проводить такие реформы возможно лишь с соблюдением конституционных процедур и при условии сохранения за Советом Федерации магистральной функции – представительствва региональных интересов.

Механизмы формирования палат парламента должны учитывать особенности федеративной структуры России, включающей множество разнообразных и специфических субъектов федерации, и обеспечить возможности соблюдения интересов регионов как при формировании, так и при функционировании палат российского парламента.

¹¹ Рос. газ. 2004. 15 дек.

¹² Государство и эволюция: Интервью Президента РФ В. В. Путина информационным агентствам // Рос. газ. 2004. 19 нояб. С. 3.

*А. С. НИКОЛАЕВ **

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система выборов в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ была введена летом 2002 г. Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

* Аспирант института государства и права Тюменского государственного университета.

Переход к смешанной избирательной системе в субъектах федерации осуществляется постепенно. Центральной избирательной комиссией РФ были разработаны Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также модельный Закон о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, проведены правовая экспертиза законодательной базы субъектов Федерации и ряд иных подготовительных мероприятий.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации от 12 июня 2002 г. ввел достаточно радикальную норму, предполагающую бурное развитие пропорциональной избирательной системы – не менее 50 % депутатов законодательного органа субъекта РФ должно быть избрано по данной системе. Иначе говоря, минимум для пропорциональной системы – это половина, а максимум не установлен. Таким образом, законодатель использовал весьма значимый аргумент партийного развития региональных органов законодательной (представительной) власти.

Подчеркнем, что ранее федеральное законодательство при проведении федеральных и региональных выборов не содержало жестких императивных ограничений использования любых избирательных систем, а также смешанных вариантов. Кроме того, в зависимости от принятого избирательного законодательства на уровне субъектов РФ могли применяться различные модификации пропорциональной и мажоритарной систем.

Вместе с тем в подавляющем большинстве субъектов РФ наиболее востребованной на выборах законодательных (представительных) органов оказалась мажоритарная избирательная система. Это объяснялось тем, что на уровне субъектов федерации политические партии реально не сложились, вследствие чего проведение выборов с элементами пропорциональной системы представлялось несколько искусственным и по меньшей мере преждевременным. Учитывая, что длительное время российская партийная система пребывала в раздробленном состоянии, а деятельность общероссийских партий и движений оказывала довольно слабое влияние на региональный политический процесс, введение механизмов пропорциональных выборов носило ограниченный характер. Так, в 1993–1995 гг. смешанные избирательные системы применялись на выборах в Республике Тыва, Саратовской области, Усть-Ордынском автономном округе (впоследствии во всех этих трех субъектах федерации были приняты решения о возврате к мажоритарной системе выборов). Смешанная система выборов в Омской области была введена лишь «де-юре»: принятые поправки, предусматривавшие применение пропорциональной избирательной системы, были отменены еще до проведения очередных выборов. Более удачным оказался опыт использования смешанной избирательной системы в Красноярском крае, где 20 из 42 депутатов избирались по партийным спискам, а также в Калининградской области (5 из 32 депутатов). Позднее смешанная избирательная система была применена на выборах Законодательного Собрания Свердловской области.

Устав Свердловской области существенно отличается от уставов других субъектов РФ. В нем установлена двухпалатная структура Законодательного Собрания

Свердловской области, палаты при этом избираются на основе различных систем голосования. Полностью по партийным спискам избирается весь состав основной палаты Законодательного Собрания области – Областной думы (28 депутатов), причем действует принцип ротации – каждые два года избирается половина состава Областной думы¹. Это означает, что выборы по партийным спискам с 1996 г. проходят каждые два года (они уже были в 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 гг.). Палата представителей избирается на основе мажоритарной системы по территориальным округам. Таким образом, законодатели Свердловской области предположили, что использование разных избирательных систем позволит более точно выявить социально-политические ориентиры и воззрения граждан, участвующих в выборах, что в свою очередь поможет стабилизировать всю систему органов государственной власти.

Между тем в целом количество субъектов РФ, в которых применялась смешанная избирательная система выборов региональных законодательных (представительных) органов власти, оставалось крайне незначительным, что во многом было связано с нежеланием высших должностных лиц субъектов РФ (глав исполнительных органов власти) и большинства региональных депутатов отказываться от апробированной мажоритарной избирательной системы. Фактором, тормозившим развитие институтов партийного представительства в субъектах федерации, являлось и отсутствие влиятельных лоббистов этого проекта.

Избирательные кампании 90-х гг. XX в. показали, что избиратели четко различали общероссийское голосование, которое для них часто носило абстрактный характер за некие условные политические движения (левое, демократическое, патристическое), и голосование местное, в ходе которого они ориентировались на региональные проблемы, на способность партии (блока) и ее лидера эти проблемы решить и их личный авторитет в субъекте федерации.

Другая закономерность проявилась в том, что почти повсеместно пятипроцентный барьер на региональных выборах преодолевали четыре и более списка избирательных объединений (лишь в Псковской области в 2002 г. этот барьер преодолели всего три списка). Высокая персонифицированность выборов в субъектах РФ вызвала другую проблему – пассивность региональных отделений общероссийских политических партий, большинство из которых не были готовы к работе в новых условиях. Именно региональные отделения общероссийских партий должны стать главными при проведении смешанных выборов, однако многие из них оказываются слишком далеки от проблем большинства избирателей, их лидеры очень часто не входят в местную элиту, представители которой воспринимают возможность их избрания в представительные органы как нонсенс (это, кстати, было одним из препятствий при принятии в субъектах федерации новых законов о выборах, предусматривающих выборы по партийным спискам).

В целом практика применения смешанной избирательной системы на уровне субъектов РФ в конце XX в. в условиях становления многопартийности оказалась достаточно эффективной, однако так и не получила широкого распространения в избирательном законодательстве субъектов РФ. Как считает А. Е. Постников, это произошло по нескольким причинам: при использовании пропорциональной избирательной системы конкурируют не отдельные личности, а политические партии

¹ Обл. газ. 1994. 16 дек.

и движения; на момент проведения выборов контуры многопартийности в большинстве субъектов РФ были крайне размытыми; не существовало и в достаточной степени развитой законодательной базы для деятельности политических партий и движений на уровне субъектов РФ².

Несмотря на императивную норму п. 16 ст. 35 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, обязывающую проводить выборы по партийным спискам, переход от мажоритарной системы выборов к смешанной может носить многовариантный характер и выражаться в сохранении прежней численности депутатского корпуса и соразмерном укрупнении мажоритарных избирательных округов; в двукратном увеличении численности депутатского корпуса однопалатного законодательного собрания; в сочетании в той или иной мере первого и второго из указанных вариантов; в переходе от однопалатной структуры законодательного органа субъекта РФ к двухпалатной структуре, формируемой полностью либо наполовину по пропорциональной системе.

Кроме того, формулировка рассматриваемой нормы федерального закона позволяет в значительной степени варьировать основные параметры избирательных систем. На федеральном уровне закреплён лишь минимально необходимый удельный вес кандидатов, избираемых по партийным спискам. В связи с этим субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать абсолютное число депутатов, подлежащих избранию по пропорциональной системе (увеличивая численность депутатского корпуса либо число депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе), определять структуру партийного списка, методы распределения депутатских мандатов между списками кандидатов, а также величину заградительного пункта. Таким образом, на региональном уровне в зависимости от местной специфики может быть реализован спектр известных в правовой практике моделей смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

Субъекты федерации при соблюдении рамочных требований федерального законодательства вправе самостоятельно предъявлять требования к структуре партийного списка, количеству подписей избирателей, необходимых для регистрации списка кандидатов, порядку распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов, а также устанавливать величину заградительного пункта (при этом данный пункт не должен превышать 7 %, а минимальный процент голосов избирателей должен рассчитываться так, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании). Они также самостоятельны и в выборе величины мажоритарных округов (одномандатные либо многомандатные), вида мажоритарной избирательной системы (мажоритарная система относительного либо абсолютного большинства). В отдельных субъектах РФ часть депутатов избирается по двухмандатным округам. Возможность образования наряду с одномандатными и многомандатных округов на региональных парламентских выборах предусмотрена избирательным законодательством Республики Ингушетии, Мурманской области, Еврейской автономной области³.

² Постников А. Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 84–85.

³ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 59–110.

Свою специфику имеют избирательные системы сложноустроенных субъектов федерации, что связано с вхождением в их состав иных субъектов РФ. Так, из 44 депутатов Законодательного Собрания Красноярского края действующего созыва 22 избирались по пропорциональной системе, 20 – в одномандатных округах и по одному депутату от входящих в состав края двух автономных округов. Намечившаяся тенденция к объединению сложноустроенных субъектов заставляет законодателя искать новые формы, обеспечивающие политическое представительство населения бывших автономных округов. В соответствии с Федеральным конституционным законом об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа законодательный орган нового субъекта будет состоять из 52 депутатов, 26 из которых будут избираться по пропорциональной системе, а 22 – по одномандатным округам, образуемым на территории нового субъекта федерации, за исключением территорий административно-территориальных единиц с особым статусом (бывших автономных округов). Еще четыре депутата будут избираться по многомандатным избирательным округам, для чего на территории каждой административно-территориальной единицы с особым статусом образуется по одному округу, в каждом из которых избирается по два депутата⁴.

Особенности избирательной системы трех автономных округов (Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого) обусловлены обеспечением политического представительства коренных малочисленных народов, компактно проживающих на этих территориях. На выборах в законодательные (представительные) органы указанных субъектов наряду с пропорциональным округом образуется многомандатный национально-территориальный мажоритарный округ (двухмандатный – в Ненецком, трехмандатный – в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах), охватывающий всю территорию субъекта федерации⁵.

При введении смешанной избирательной системы формирования региональных законодательных органов неминуемо возникают различные проблемы, с которыми сталкиваются правоприменители в субъектах РФ.

Одной из трудностей на пути введения в субъектах РФ голосования за партийные списки является неизбежное увеличение численного состава представительных органов власти субъектов.

Норма закона требует, чтобы по спискам избиралось не менее 50 % депутатов одной из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Указанной норме из тех регионов, где пропорциональная система была введена ранее, отвечает только Свердловская область. Это значит, что и в Калининградской, и в Псковской областях, а также в Красноярском крае придется увеличивать долю депутатов, избираемых по спискам. В то же время увеличение числа депутатов, избираемых по спискам, требует, чтобы власти различного уровня максимально способствовали увеличению конкуренции среди политических организаций.

К чему реально во многих субъектах РФ может привести обязательное списочное голосование при отсутствии в субъекте значимого числа политических струк-

⁴ СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

⁵ Ивanchенко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Указ. соч. С. 153–157.

тур, можно видеть на примере выборов 1996 г. в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе и в Калининградской области, где было выдвинуто всего 4 и 5 списков соответственно. Если бы на этих выборах распределялась половина мест, а не 4 из 19 и не 5 из 32, то партии получили бы значительное представительство только потому, что они выдвинули свои списки⁶.

Другой трудностью при принятии новых законов явилась необходимость изменения нарезки избирательных округов, чего можно было избежать, лишь удвоив численный состав представительного органа власти (чтобы сохранить прежнее число избирательных округов). Вместе с тем в большинстве субъектов РФ не произошло значительного увеличения численности депутатского корпуса. А в трех субъектах по новым законам численность даже уменьшена – это республики Марий Эл, Мордовия и Чувашия (в Марий Эл число депутатов снизилось с 67 до 52, в Мордовии – с 75 до 48, в Чувашии – с 73 до 44)⁷.

Интересная ситуация сложилась в г. Москве, где в Московской городской думе всего 35 депутатов и на один одномандатный избирательный округ по выборам депутата городской думы приходится около 200 тыс. избирателей. Уменьшение доли одномандатных округов до 17 привело к тому, что округа по выборам в Московскую городскую думу фактически совпадают с округами по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, что является несомненным «перебором» и очень сомнительно с точки зрения выражения интересов избирателей. Тем не менее московские органы государственной власти пока не соглашаются на увеличение численности депутатского корпуса⁸.

Большое значение для определения персонального состава депутатского корпуса, избранного в законодательный орган субъекта РФ по пропорциональной системе, имеет порядок распределения мандатов внутри списка кандидатов.

До 2002 г. пропорциональные выборы депутатов законодательных органов власти субъектов РФ проводились в основном по системе «закрытых» списков. «Главным недостатком этой системы считается невозможность для рядового избирателя повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов и как результат – слабая связь депутатов, избранных по спискам, с избирателями. Система закрытых списков способствует прохождению в представительный орган кандидатов, не известных избирателям, за счет авторитета кандидатов, стоящих в начале списка»⁹. Очередность получения депутатских мандатов без разделения на региональные части определяется порядком размещения кандидатов в списке кандидатов, установленном при его выдвижении.

На наш взгляд, к наиболее перспективным направлениям относится введение на региональном уровне системы «открытых партийных списков», при которой избиратель вправе выражать предпочтение в отношении одного либо нескольких кандидатов из списка (в зависимости от того, сколькими голосами наделит его региональный закон), что позволит изменять очередность распределения депутатских

⁶ Лебедев В. А., Кандалов П. М., Неровная Н. Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М., 2006. С. 235.

⁷ Кынев А. В., Любарев А. Е. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 9. С. 18.

⁸ Лебедев В. А., Кандалов П. М., Неровная Н. Н. Указ. соч. С. 236.

⁹ Вестн. ЦИК РФ. 2002. № 11.

мандатов среди кандидатов. В настоящее время система «открытых» списков кандидатов применяется на выборах в парламенты Австрии, Латвии, Литвы, Польши, Чехии. Предпочтительность системы «открытых» списков в том, что она позволяет снизить накал протестного голосования, а также свести на нет негативные проявления при начальном распределении мест по партийным спискам (теневой характер распределения мест лидерами партий, возможные покупки проходных мест субъектами, осуществляющими финансовую поддержку партий на выборах, и т. д.). Кроме того, система «открытых» списков существенно расширяет возможности избирателей влиять на персональный состав депутатского корпуса, что само по себе очень ценно.

Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 25 декабря 2002 г. субъектам РФ при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти рекомендовано использовать «открытые» списки кандидатов¹⁰. Тем не менее такую систему решили применить лишь несколько субъектов РФ: Республика Калмыкия, Приморский край, Калужская, Липецкая, Магаданская, Орловская, Смоленская, Тверская области и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Положительная сторона «закрытых» списков для политических партий заключается в том, что данная система позволяет более предсказуемо регулировать процесс прохождения кандидатов в парламенты. Если партия рассчитывает набрать 40 % голосов, то можно примерно предсказать, какое место будет проходное, какое – нет. И тех людей, которые нужны партии по профессиональному или какому-то другому признаку, можно расставить на более «проходные» места¹¹.

Отрицательная черта «закрытых» списков кандидатов состоит в том, что хотя при этом и учитывается степень влияния партии среди избирателей, однако избиратель практически не имеет возможности высказать свое отношение к партийным лидерам, к людям, включенным в партийный список. В итоге мы можем столкнуться с такой ситуацией, когда человек по каким-то профессиональным или другим качествам годен к работе в парламенте, но он не популярен, не известен избирателю. Поэтому здесь в идеале необходимо иметь сочетание профессиональных, личных качеств и популярности¹².

«Открытые» списки кандидатов от политической партии – серьезный элемент непредсказуемости для партии в целом, потому что мы не знаем, выберет ли население из партийного списка того, кто стоит там первым или вторым, пятнадцатым либо шестнадцатым. Все люди, представленные в партийном списке, имеют равные стартовые позиции, равные шансы на попадание в парламент. Степень участия в выборах с применением открытых списков выше, а уровень пресловутого абсентизма – уклонения избирателей от участия в выборах – несколько ниже.

Есть еще один момент, на который следует обратить внимание. Всем известно, что на парламентских выборах представители партий ведут борьбу за так называемые проходные места в списке, что порождает конкуренцию, интриги, соперничество. А в открытом списке все, кто туда вошел, находятся в равном положении. Для

¹⁰ Вестн. ЦИК РФ. 2002. № 11.

¹¹ Попов К. А. Барьерная болезнь. Реформа избирательного законодательства: вопрос жизни и смерти страны // Полит. журн. 2004. № 23 (26).

¹² Лебедев В. А., Кандалов П. М., Неровная Н. Н. Указ. соч. С. 238.

партии это толчок к тому, чтобы ее члены более активно работали с населением. Это очень кропотливая, серьезная, трудная и ответственная работа. Партия несет ответственность за тех людей, которые будут работать в парламенте, а потому при формировании партийного списка предпочтение должно отдаваться только профессионалам¹³.

Кроме того, использование системы открытых списков кандидатов на выборах законодательных органов государственной власти субъектов РФ и синхронизация даты выборов (единый день голосования) делают возможным выдвижение одних и тех же кандидатов как по региональным группам федерального списка на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, так и по партийному списку на региональных выборах. Этим создаются дополнительные стимулы для более активного участия региональных отделений партий в выборах в органы государственной власти различного уровня.

Открытые списки, безусловно, более демократичны и характерны для стран с высоким уровнем политической культуры. Вероятно, причина в том, что такие списки – достаточно сложная модель, предполагающая грамотного и опытного избирателя. Возможно поэтому законодатель посчитал, что обязательное введение системы открытого распределения кандидатов внутри партийного списка на региональных выборах в законодательные органы субъектов федерации преждевременно.

Полагаем, что более широкое использование системы открытых списков можно будет рекомендовать после более длительной апробации данной системы в субъектах РФ, уже приступивших к эксперименту открытого распределения депутатских мандатов.

Еще одной трудностью на пути введения в субъектах РФ голосования за партийные списки является то, что в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации для проведения выборов достаточно наличия всего трех зарегистрированных региональных отделений политических партий. Если учесть, что несмотря на внешне строгие критерии регистрации партий эту регистрацию проходят мало кому известные организации, то можно говорить, что на местах мы столкнемся с массой парторганизаций, которые фактически не работают.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ достаточно четко закрепил важную новеллу в области стимулирования участия политических партий в политическом процессе, проходящем в субъектах федерации, однако вопросов и затруднений при применении нового законодательства избежать пока не удается.

¹³ Лебедев В. А., Кандалов П. М., Неровная Н. Н. Указ. соч. С. 237.