А.В. Васильев,
аспирант кафедры
государственного строительства и права РАГС

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

В 2003 г. в избирательное законодательство был внесен ряд изменений, имевших целью его усовершенствование перед выборами депутатов Государственной Думы Российской Федерации четвертого созыва. На этих выборах, состоявшихся 7 декабря 2003 г., произошедшие в избирательной системе изменения прошли проверку практикой.

Курс законодателя на укрупнение политических партий и сокращение их количества за счет отмирания псевдопартий показал свою результативность. Это становится очевидным, если проследить динамику численности общественных объединений, имевших право на участие в соответствующих выборах.

Если в 1995 г. таких объединений было 273, а в 1999 г. – 139[1], то к началу избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы РФ четвертого созыва в 2003 г. – всего 44 политические партии, а также 20 иных общественных объединений[2] (которые с 1 января 2004 г. такое право утратили).

Однако существуют и пессимистичные прогнозы некоторых ученых и практиков относительно партийной системы Российской Федерации». «Расчет на то, что пропорциональная система будет стимулировать процесс становления крупных партий, не оправдался. Это привело к дроблению политических сил, искусственному созданию партий, не играющих значительной роли... Появление партийной системы из приблизительно 10 партий, имеющих реальное влияние, в России дело многих лет», – заявлял в 2001 г. Е.Н. Сидоренко[3]. Тем не менее полагаем, что выборы

[1] См.: *Дубровина Е П.* Вопросы выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от политических партий и избирательных блоков по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам // Правовые аспекты участия политических партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва: Материалы семинара-совещания с представителями политический партий. М., 2003. С. 14.

[2] См.: *Вешняков А.А.* Подводим итоги // Журнал о выборах. 2004. № 1. С. 2.

[3] *Сидоренко Е.Н.* Правовое положение политических партий в России // Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном

2003 – 2006 гг., а также практика «администрирования» партийной системы путем проведения проверок численности Федеральной регистрационной службой Министерства юстиции России выявили партии-лидеры, имеющие реальные возможности оказывать влияние на политическую жизнь общества. Говорить об окончательном становлении партийной системы еще рано, но политический процесс движется в этом направлении.

Характерно, что выборы 2003 г. продемонстрировали большую эффективность пропорциональной избирательной системы в сравнении с мажоритарной. В первом случае очевидна низкая степень «пропажи голосов»: в совокупности за названные избирательные объединения проголосовало более 70% избирателей. Что касается одномандатных округов, то только 65 из 222 кандидатов-победителей были поддержаны более чем половиной избирателей. Таким образом, за победителей в одномандатных округах проголосовало 25 млн избирателей, а по федеральному избирательному округу – 43 млн[1]. В очередной раз электоральная статистика подтвердила, что мажоритарная избирательная система позволяет побеждать кандидатам, пользующимся очень низким уровнем поддержки, и что «пропажа голосов» при ее использовании значительно существеннее.

Итоги выборов Президента России, состоявшиеся 14 марта 2004 г., можно оценивать неоднозначно. С одной стороны, состоявшиеся и действительные выборы главы государства, в результате которых победивший кандидат избран со значительным «отрывом»[2], безусловно, показывает качественность избирательной системы государства, а также избирательного законодательства, высокий уровень поддержки и легитимности власти. С другой стороны, эти же выборы продемонстрировали низкую степень реальной конкурентности выборов Президента РФ и также невысокую роль на этих выборах политических партий, поскольку победу одержал кандидат, выдвинутый группой избирателей в порядке самовыдвижения.

После прошедших федеральных выборов активизировались дискуссии ученых и практиков о типе избирательной системы, которую следует применять при выборах в орган законодательной власти Российской Федерации. Своеобразным итогом стало принятие Федерального зако-

процессе: Материалы семинара-совещания с представителями общероссийских политических общественных объединений, состоявшегося 19 октября 2001 г. – М., 2002. С. 8 – 9.

[1] См.: *Вешняков А.А.* Подводим итоги. С. 2 – 4.

[2] См.: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О результатах выборов Президента Российской Федерации» от 23 марта 2004 г. № 99/799-4 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2004. № 7.

на от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1].

За основу были приняты предложения по изменению и дополнению отдельных положений законодательства РФ о выборах и референдумах и совершенствованию правоприменительной практики, изложенные в записке «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» (далее – Записка), подготовленной Рабочей группой по обобщению (мониторингу) практики применения федерального законодательства о выборах (далее –Рабочая группа), которая была образована Центральной избирательной комиссией РФ.

С точки зрения членов Рабочей группы, с которой мы в целом согласны, применение обновленного законодательства о выборах и референдумах в ходе избирательных кампаний, проведенных в 2003–2004 гг., подтвердило в целом его соответствие уровню развития государства и общества. В частности, оправдали себя устанавливающие статус политических партий и стимулирующие развитие партийной системы новеллы законодательства.

В качестве дополнительного аргумента в пользу пропорциональной системы следует упомянуть и тот факт, что кандидаты, которые были избраны в одномандатных избирательных округах в качестве независимых, в ходе работы в Государственной Думе в большинстве своем утратили независимый статус, войдя в ту или иную фракцию.

Для преодоления основного недостатка пропорциональной системы – слабой связи депутатов со своими избирателями – в новом законе усилена регионализация партийных списков. Общее число региональных групп кандидатов не может составлять менее 100. При этом общее число избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации или на территориях группы субъектов Российской Федерации, или части территории субъекта Российской Федерации, которым соответствует региональная группа кандидатов, не должно превышать 3 млн. Региональная группа кандидатов **может** соответствовать части субъекта Российской Федерации при условии, что численность зарегистрированных избирателей на всей территории данного субъекта РФ превышает 1,3 млн. В то же время региональная группа кандидатов **должна** соответствовать части территории субъекта РФ, если численность зарегистрированных на территории данного субъекта РФ превышает 3 млн.

[1] О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ. М., 2005.

Федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, получают мандаты в соответствии с обновленной методикой, предусмотренной ст. 83 Федерального закона, суть которой состоит в следующем. Сумма голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, делится на 450 – общее число мандатов, подлежащих распределению. Полученный результат – первое избирательное частное, которое используется при определении количества мандатов, приходящихся каждому федеральному списку кандидатов. Затем число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, и есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного (основного) распределения мандатов.

Если после этих действий остаются нераспределенные мандаты, они передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшая дробная часть числа, полученного в результате первичного распределения мандатов. При равенстве дробной части (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдается тому списку, за который подано больше голосов избирателей. Это означает вторичное распределение мандатов.

Затем проводится распределение депутатских мандатов внутри федеральных списков кандидатов. В первую очередь депутатские мандаты передаются кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов (если таковая имеется) в порядке очередности в списке. Оставшиеся депутатские мандаты (если они имеются) распределяются между региональными группами кандидатов следующим образом. Голоса избирателей, поданные за региональные группы кандидатов, делятся на число оставшихся не распределенными мандатов внутри данного списка кандидатов. Полученный результат есть второе избирательное частное данного федерального списка кандидатов. Далее число голосов избирателей, поданных за каждую региональную группу кандидатов, делится на второе избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующая региональная группа кандидатов. Если после указанных действий остаются нераспределенными депутатские мандаты, причитающиеся данному федеральному списку кандидатов, они передаются по одному тем региональным группам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления числа голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп кандидатов, на второе избирательное частное. При равенстве дробных частей преимущество от-

дается той группе, за которую было подано большее число голосов избирателей.

Депутатские мандаты внутри региональных групп кандидатов распределяются в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке, зафиксированном при регистрации этого списка ЦИК России, который рассматривается как порядок очередности получения депутатских мандатов.

Федеральным законом предусмотрены также условия проведения дополнительного распределения депутатских мандатов как между федеральными списками кандидатов, так и между региональными группами кандидатов внутри отдельных федеральных списков кандидатов.

Если после распределения депутатских мандатов кандидат отказался принять депутатский мандат или если кандидат не сложил несовместимые со статусом депутата полномочия, а также если депутатский мандат оказался свободным в силу иных причин, указанный мандат подлежит передаче кандидату из того же списка кандидатов, состоящему в той же региональной группе кандидатов (общефедеральной части списка), в которую был внесен кандидат, мандат которого оказался свободен, в порядке очередности получения депутатских мандатов.

Приведенный способ распределения депутатских мандатов, в отличие от методики, примененной на прошедших выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, позволяет избежать неравномерного распределения депутатских мандатов, когда большинство мандатов получает одна или несколько региональных групп. Новый способ распределения депутатских мандатов полнее обеспечивает представленность в Государственной Думе избирателей всех регионов Российской Федерации.

В итоге на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации устанавливается пропорциональная избирательная система с закрытыми списками, но с максимальным учетом интересов избирателей в регионах. Не случайно в соответствующем законодательстве предполагается предусмотреть обязательную работу депутатов, избранных по региональным группам, с избирателями соответствующего региона. Положительное значение такого нововведения еще более очевидно, если учесть, что многие партии сегодня не имеют активных региональных структур. Региональные отделения многих политических партий еще слабы как массовые организации и пока не пользуются авторитетом у избирателей. Эту ситуацию должна изменить приведенная норма закона.

При этой модернизированной пропорциональной системе предполагается оставить неизменным уже установленный Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» семипроцентный заградительный барьер при условии, что в Государственной Думе должно быть представлено не

менее двух политических партий, а за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, проголосовало в совокупности более 60% избирателей (ст. 82).

К слабым местам принятого закона следует отнести недостаточные, на наш взгляд, гарантии внутрипартийной демократии при выдвижении кандидатов.

В качестве гарантии реализации пассивного избирательного права граждан при действии полностью пропорциональной системы новый Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы установил, что каждый гражданин, обладающий активным избирательным правом, в установленные законом сроки вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый данной партией, в случае поддержки его кандидатуры не менее десятью членами этой политической партии. Это предложение рассматривается на конференции (общем собрании) регионального отделения партии и окончательно решается съездом политической партии.

Отсутствие обращений граждан не препятствует принятию политической партией решения о включении гражданина Российской Федерации, не являющегося членом данной партии, в выдвигаемый ею федеральный список кандидатов, при наличии письменного заявления гражданина о согласии баллотироваться в составе списка кандидатов данной партии. Однако такие лица не могут составлять более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов (ст. 37).

Необходимо внести в законодательство требование о том, что при проведении тайного голосования в связи с выдвижением списка кандидатов каждый делегат съезда политической партии вправе выразить свое мнение по каждой из кандидатур, внесенных в список. Но такую норму можно закрепить в законодательстве о политических партиях.

Таким образом, новым законом подведена своего рода черта под дискуссией между сторонниками мажоритарной и пропорциональной избирательной систем в России.

Аргумент сторонников мажоритарной избирательной системы, что в России не существует политических партий в полном смысле этого слова[1], не был воспринят Федеральным Собранием Российской Федерации. И, на наш взгляд, вполне обоснованно. Во всяком случае, в той степени, в какой это необходимо для участия в выборах, политические партии уже существуют. Конечно, партийная система должна совершенствоваться, но это возможно только в условиях постоянного участия существующих политических партий в выборах и подготовке к ним, для че-

[1] См.: *Воробьева В.Ю.* Проблемы реформирования избирательной системы в постсоветский период. СПб., 2001. С. 28.

го наряду с другими факторами необходима и законодательная стимуляция. Точка зрения, согласно которой депутат не должен зависеть от влияния партии, от которой он был избран на свою должность[1], также не соответствует общемировой практике и самим целям существования политических партий.

Таким образом, основной тенденцией совершенствования избирательной системы Российской Федерации в настоящее время является стимулирование развития политических партий и достижение максимального соответствия их требованиям демократического политического режима.

Реализации этого направления способствует продолжающаяся централизация законодательства о выборах. Наблюдается тенденция к унификации параметров избирательных систем, используемых на территории России, правил проведения выборов, поэтому несколько сужается свобода субъектов РФ в этой сфере. В целом положительно относясь к этому процессу, не можем не отметить, что изъятие из сферы регулирования избирательного права избрание высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, проведенное Федеральным законом в декабре 2004 г., на наш взгляд, ограничивает право граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти (ст. 3, 32 Конституции Российской Федерации).

[1] См.: *Зиновьев А.В., Поляшова И.С.* Избирательная система России: теория, практика, перспективы. СПб., 2001. С. 186.