



УДК 34(091)
ББК 67.3(2)4

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

М.В. Заболева

В статье рассмотрены основные проблемы применения различных избирательных систем на муниципальных выборах. Автор уделяет внимание проблеме применения пропорциональной избирательной системы на выборах представительного органа муниципального образования.

Ключевые слова: *представительные органы, избирательная система, муниципальные выборы, пропорциональная избирательная система, местное самоуправление.*

Местное самоуправление в современной России является важнейшим уровнем публичной власти. Прежде всего это обусловлено максимальной приближенностью местного самоуправления к населению, поскольку именно на этом уровне решаются самые насущные проблемы гражданского общества. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 130, ч. 2) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Муниципальные выборы являются не только основной формой осуществления народовластия, но и основным средством легитимации власти. Поэтому особую значимость приобретает вопрос о том, каким образом и на каких началах происходит формирование выборных органов местного самоуправления, использование каких избирательных систем приводит к наиболее полноценному функционированию данного института гражданского общества. Ввиду этого необходимо остановиться на категории «избирательная система». При этом следует отметить, что мы ставим цель не формировать авторское определение, а лишь проанализировать позиции ведущих конституционалистов в

этой области и выделить определение данного термина, под которым мы будем понимать категорию «избирательная система».

В п. 3, ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) под избирательной системой понимаются условия признания кандидата или кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

В настоящее время, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, виды избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации и далее уставом муниципального образования та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Следует согласиться с А.Е. Любаревым, что «гораздо лучше, если широкий перечень допускаемых избирательных систем будет дан в федеральном законе, чтобы региональные законодатели не имели возможность сужать этот перечень» [2, с. 69] и тем самым обесценивать собственные уставы и иные нормативные документы органов местного самоуправления, регулирующие местные избирательные системы. Примером региональных норматив-

ных актов могут служить Закон Республики Адыгеи от 12 августа 2002 г. № 89 «О выборах главы муниципального образования», Закон Астраханской области от 2 марта 2009 г. № 9/2009-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Астраханской области», Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» и ряд других.

При определении вида избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, прежде всего необходимо учитывать следующие факты:

- органы местного самоуправления не входят в единую систему органов государственной власти России; наделяются полномочиями, ориентированными на коммунально-бытовую сферу деятельности, а не на партийно-политическую, что существенно их отличает от федеральных или региональных органов власти [4, с. 154–155];
- участие только политических партий в формировании местного самоуправления как неполитической структуры противоречит природе местного самоуправления и его конституционному статусу [1, с. 176].

Кроме того, будучи избранными от соответствующей политической партии, депутаты не могут быть в полной мере свободны в определении и выражении своей позиции при осуществлении депутатской деятельности. Они объективно связаны программой партии и направлениями ее деятельности. Скорее всего, интересы местного сообщества просто не найдут отражение в политике соответствующей партии даже в виде деятельности ее местного (регионального, первичного) отделения. Депутат же, избранный в составе списка кандидатов, должен стремиться в первую очередь реализовать программу политической партии, и лишь затем он может стремиться реализовать интересы местного сообщества.

Вероятно, реальной гарантией права граждан быть избранными в органы местного самоуправления при применении пропорциональной избирательной системы могла бы быть, например, предусмотренная в ряде зарубежных государств возможность выдвижения гражданином своей кандидатуры и реги-

страция его кандидатом в депутаты по единому избирательному округу при выполнении установленных законом условий, включение его в избирательный бюллетень наравне со списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, и признание его избранным в случае получения им определенного законом числа голосов избирателей. Однако подобные гарантии не предусмотрены федеральным законодательством и, соответственно, законами субъектов Российской Федерации.

Проблема нарушения пассивных избирательных прав беспартийных граждан при применении полностью пропорциональной системы как никогда актуальна в настоящее время. Общественный резонанс получил случай проведения выборов в представительный орган Хомутининского сельского поселения (Челябинская область), насчитывающий 10 человек, по пропорциональной избирательной системе. Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении № 15-П от 07.07.2011 г. «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области”» [6] признал положения ч. 3 ст. 23 ФЗ №131-ФЗ и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 3, 19 (ч. 1), 32 (ч. 1 и 2), 130, 131 (ч. 1) и 132 в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан. Также Конституционный суд Российской Федерации постановил федеральному законодателю в течение шести месяцев установить обязательные для уче-

та в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов, что до сих пор сделано не было.

На наш взгляд, условием применения избирательных систем должно быть не только количество депутатских мандатов, но также и численность избирателей в муниципальном образовании. И конечно, политизация представительного органа местного самоуправления вряд ли способствует эффективному решению местных проблем, которых на современном этапе с учетом проводимых муниципальных реформ накопилось с избытком, и требует оперативного разрешения.

Кроме того, пропорциональная и смешанные избирательные системы ставят в неравное отношении депутатов представительных органов при институте отзыва, поскольку при таких избирательных системах организационно невозможно проводить отзыв депутата. В результате на период между выборами население практически утрачивает возможность осуществлять действенный контроль за деятельностью избранных им депутатов. По нашему мнению, институт отзыва депутата по инициативе избирателя должен получить законодательное закрепление вне зависимости от применяемых избирательных систем, поскольку обратные связи депутатов представительных органов муниципальных образований должны быть шире. В противном случае теряется всякая обратная связь народного избранника со своим электоратом, так как его поведение зависит исключительно от партийной дисциплины.

В качестве недостатка пропорциональной избирательной системы следует также отметить, что выбор избирателя обусловлен не личностью кандидата, а авторитетом партии, от которой он выдвигается. Применение пропорциональной избирательной системы не гарантирует соответствия лиц, замещающих по итогам выборов депутатские мандаты, ожиданиям избирателя, отсутствует

возможность не согласиться с наличием отдельных кандидатов в списке кандидатов, а также повсеместное использование технологий «паровоз» превращает выборы в конкуренцию местных административных ресурсов. Мы считаем, что следует ввести открытые списки кандидатов при пропорциональной избирательной системе, благодаря которым избиратель сможет голосовать за конкретных партийных кандидатов.

Проблемы при применении пропорциональной (смешанной) избирательной системы во время проведения выборов представительного органа местного самоуправления были отмечены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК РФ). Председателем ЦИК РФ В.Е. Чуровым в письме от 16 июля 2010 г. избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации «О порядке регулирования вопросов связанных с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем» были даны рекомендации об исключении распределения по пропорциональной избирательной системе малого количества депутатских мандатов (менее 15 мандатов). Так, в письме указывалось, что «при распределении менее 20 мандатов по итогам выборов высока вероятность нарушения принципа пропорциональности распределения депутатских мандатов. Кроме того, могут возникнуть следующие ситуации: когда список кандидатов преодолет заградительный барьер, но не получит депутатского мандата; когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов; когда количество списков кандидатов, преодолевших заградительный барьер, будет больше, чем количество мандатов, распределяемых по единому избирательному округу, или равно этому количеству» [3]. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предлагалось провести необходимую работу по внесению изменений и дополнений в законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов депутатов органов местного самоуправления.

Вместе с тем при выявленных проблемах в применении пропорциональных (смешанных) избирательных систем во время про-

ведения выборов представительных органов местного самоуправления Президентом РФ Д.А. Медведевым (на тот момент) в своем ежегодном послании Федеральному собранию РФ было предложено сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек. Президент мотивировал свое предложение тем, что «политическая конкуренция на низовом уровне будет способствовать укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями» [5].

Соответствующие законодательные предложения Президента были оформлены Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» [7] (далее – Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ).

С учетом внесенной Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ частью 3.1. в статью 25 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» теперь не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов подлежат распределению в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. При этом Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в иных муниципаль-

ных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Однако рекомендация председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова зачастую не учитывалась в региональном законодательстве о выборах представительных органов местного самоуправления, а соответствующие положения Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ в целом не устранили вероятность нарушения принципа пропорциональности распределения депутатских мандатов при проведении выборов представительных органов местного самоуправления.

Проблему составляет применение смешанной избирательной системы на муниципальных выборах представительного органа, состоящего из 20 депутатов, где по партийным спискам будет распределено не менее 15 мандатов. В этом случае «могут возникнуть определенные проблемы с распределением депутатских мандатов, особенно в сочетании с другим требованием Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ о том, что заградительный барьер на таких выборах не может быть больше 5 %, и с ранее внесенным в федеральное законодательство требованием, согласно которому каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить как минимум один мандат» [2, с. 72].

Следует отметить, что дополнение ч. 3.1. ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в редакции Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ с целью повышения роли политических партий на местном уровне отнюдь не лишает граждан возможности участия в выборах представительного органа местного самоуправления в личном качестве (пассивного избирательного права).

Кроме того, в соответствии с требованием ч. 6 и ч. 7 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к численности депутатов представительных органов, обязательным является применение смешанной избирательной системы лишь к представительным органам поселений, в том числе городских округов, с численностью населения более 30 тысяч человек. Городские округа с меньшей численностью населения и муниципаль-

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

ные районы независимо от численности населения вправе установить число депутатов своих представительных органов менее 20, избрав, таким образом, действия ч. 3.1. ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. И этой возможностью уже воспользовался ряд муниципальных образований в разных субъектах Российской Федерации, продемонстрировав, что местные сообщества не сильно заинтересованы в переходе на пропорциональную или смешанную систему выборов представительных органов муниципальных образований. Так, в Устав Гурьевского муниципального района Калининградской области 8 июня 2012 г. были внесены поправки, согласно которым состав представительного органа – окружного Совета депутатов – был сокращен с 20 депутатов до 19 и, соответственно, была оставлена мажоритарная избирательная система относительного большинства. Да и не секрет, что реально действующие местные отделения политических партий созданы далеко не везде (за исключением местных отделений 2-3 наиболее крупных политических партий).

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / отв. ред. д-р юрид. наук А. В. Иванченко. – М. : Норма, 1999. – 841 с.

2. Любарев, А. Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах / А. Е. Любарев // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 68–72.

3. О порядке регулирования вопросов, связанных с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/07/22/rasp.html>. – Загл. с экрана.

4. Очеретько, Е. А. Проблемы развития пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации и пути и решения : дис. ... канд. юрид. наук / Очеретько Елена Александровна. – М., 2011 – 257 с.

5. Российская газета. – 2010. – 1 дек. (№ 271).

6. Собрание законодательства РФ. – 2011. – 18 июля (№ 29). – Ст. 4557.

7. Собрание законодательства РФ. – 2011. – 28 марта (№ 13). – Ст. 1685.

8. Справочно-правовая система КонсультантПлюс, 2012.

ELECTORAL SYSTEMS APPLIED IN MUNICIPAL ELECTIONS: THEORY AND PRACTICE PROBLEMS

M. V. Zaboлева

The main problems of application of various electoral systems in municipal elections are considered in the article. The author pays attention to the problem of application of a proportional electoral system in elections to a representative body of municipality.

Key words: *representative authority, election system, municipal elections, proportional election system, local self-government.*