

**СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**



Выпуск 2

КАКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ЛУЧШЕ?

Материалы научного методологического
семинара по проблемам теории
и практики избирательного процесса

**Ставрополь
«АГРУС»
2019**

УДК 342.8
ББК 67.400.5
К16

Какая избирательная система лучше? : материалы научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса. Выпуск 2 / отв. ред. проф. В. А. Черепанов. – Ставрополь : АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2019. – 132 с.

ISBN 978-5-9596-1614-4

Представлены материалы второго заседания научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса, которое состоялось 12 ноября 2019 года в Ставропольском государственном аграрном университете.

Адресованы широкому кругу читателей: научным и практическим работникам в области государственного и муниципального управления и всем, кто интересуется актуальными проблемами теории и практики избирательного процесса.

УДК 342.8
ББК 67.400.5

Техническое редактирование и компьютерная верстка *М. Н. Рязанова*
Корректоры *Е. А. Шулякова, О. С. Варганова*

Подписано в печать 17.12.2019.

Формат 60x84 $\frac{1}{16}$. Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Усл. печ. л. 7,67. Тираж 140 экз. Заказ № 468.

Издательство Ставропольского государственного
аграрного университета «АГРУС»,
355017, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, 12.
Тел/факс (8652) 35-06-94. E-mail: agrus2007@mail.ru

Отпечатано в типографии издательско-полиграфического комплекса
СтГАУ «АГРУС», г. Ставрополь, ул. Пушкина, 15. Тел. 35-06-94.

ISBN 978-5-9596-1614-4

© Авторы, 2019
© Оформление ФГБОУ ВО Ставропольский
государственный аграрный университет, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
-----------------------	---

1. МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО СЕМИНАРА «КАКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ЛУЧШЕ?» (12 НОЯБРЯ 2019 ГОДА)

<i>Черепанов В. А.</i> Какая избирательная система лучше?	7
<i>Тхабисимова Л. А.</i> Какая избирательная система лучше для современного общества?	21
<i>Демьянов Е. В.</i> Об избирательных системах на краевых и муниципальных выборах депутатского корпуса в Ставропольском крае	27
<i>Садовникова Г. Д.</i> Мажоритарная, пропорциональная, смешанная: системы, которые мы выбираем	34
<i>Васильев Ю. В.</i> С чего начинаются выборы?!	43
<i>Дроздова А. М.</i> Принцип справедливости как основной принцип при проведении выборов	49
<i>Овсепян Ж. И.</i> О конституционно-правовой природе избирательного и референдарного законодательства и законодательства о политических партиях	63
<i>Ирхин И. В.</i> Виды избирательных систем: в поисках оптимальной модели	68
<i>Токмаков Д. С.</i> Современные избирательные системы: опыт России и зарубежных стран	75

2. МАТЕРИАЛЫ О ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЕДИНЫЙ ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ 8 СЕНТЯБРЯ 2019 ГОДА

<i>Черепанов В. А.</i> Что показали сентябрьские выборы 2019 года	85
Аналитическая записка о выборах Губернатора Ставропольского края в единый день голосования 8 сентября 2019 года Российской Федерации.	122

ПРЕДИСЛОВИЕ

Ставропольский государственный аграрный университет совместно с Избирательной комиссией Ставропольского края продолжает проведение постоянно действующего научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса.

Второе заседание научного методологического семинара на тему «Какая избирательная система лучше?» состоялось 12 ноября 2019 года. В его работе приняли участие представители научно-экспертного сообщества, органов публичной власти и студенты высших учебных заведений. Семинар открыл проректор Ставропольского государственного аграрного университета профессор И. В. Атанов.

С основным докладом выступил руководитель семинара член Научно-экспертного совета при ЦИК России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации В. А. Черепанов. В острой дискуссии участники семинара рассмотрели особенности применения мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в российской избирательной практике, проанализировали достоинства и недостатки используемых разновидностей, обозначили проблемные вопросы и возможные пути их решения. Высказано много новых идей по оптимальному сочетанию мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в российских реалиях политической жизни.

В режиме видеовыступления участие в семинаре приняли:

- профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор Г. Д. Садовникова;
- доцент Кубанского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук И. В. Ирхин.

Видеозапись заседания научного методологического семинара размещена на информационном портале «Конституционно-правовой форум»¹.

В настоящем сборнике содержится текст выступлений, прозвучавших на семинаре, а также материалы других его участников, которые по тем или иным причинам не смогли выступить, поскольку их мнение представляет несомненный интерес в рамках обсуждаемой проблемы. В отдельном разделе сборника приведены материалы о выборах, состоявшихся в Российской Федерации в единый день голосования 8 сентября 2019 года.

Организаторы семинара возлагают большие надежды на творческую роль этой весьма эффективной и широко распространенной в советской научной школе формы объединения интеллектуального потенциала, которая позволяет не только консолидировать научное и экспертное сообщество в подготовке обоснованных рекомендаций для различных уровней публичной власти, но и привлечь студенческую молодежь к обсуждению реальных проблем российской государственности и поиску путей их решения. Такая научно-исследовательская активность учащихся становится неотъемлемой частью учебного процесса при изучении конституционно-правовых дисциплин, которые оказываются не абстрактными, а конкретными дисциплинами, тесно связанными с реальной жизнью, являются основой формирования не только знаний, но также умений и навыков их применения в различных жизненных ситуациях.

Студенты начинают ощущать себя сопричастными к решению реальных проблем повседневной действительности. Они уже не сторонние наблюдатели, за которых всё решают другие. А люди **ОБЩЕСТВА БУДУЩЕГО**, которым предстоит строить такое **БУДУЩЕЕ** своими руками.

И это, пожалуй, самое главное.

***В. А. Черепанов,**
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

¹ Какая избирательная система лучше? URL: <https://legal-sense.ru/2019/11/12/какая-избирательная-система-лучше-3>

**КАКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА
ЛУЧШЕ?**

Выпуск 2

1

**МАТЕРИАЛЫ
ЗАСЕДАНИЯ
НАУЧНОГО
МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО
СЕМИНАРА
«КАКАЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ
СИСТЕМА ЛУЧШЕ?»
(12 ноября 2019 года)**

КАКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ЛУЧШЕ?

*В. А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Ставропольский государственный аграрный университет*

Тема нашего семинара выбрана отнюдь не случайно. Мировая история выборов насчитывает более 2 тысяч лет. И в течение всего этого периода в разных странах задавались одним и тем же вопросом «Какая избирательная система лучше?». И нередко приходили к весьма простому выводу о том, что идеальной избирательной системы не существует *вообще*, поскольку у каждой избирательной системы есть свои достоинства и свои недостатки. Давайте и мы попробуем порассуждать над этим извечным вопросом и попробуем все вместе хотя бы обозначить возможные подходы к поиску адекватного ответа.

Поскольку не все участники нашего семинара глубоко погружены в проблемы избирательного права, постольку начнем с того, что напомним некоторые исходные положения, необходимые для дальнейших рассуждений. Под избирательной системой, как известно, понимается совокупность правил, по которым итоги голосования избирателей переводятся в результаты выборов. *Причем при одних и тех же итогах голосования результаты выборов могут быть различными в зависимости от используемой избирательной системы.*

Принято выделять три вида избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы. Строго говоря, следует говорить о двух видах избирательных систем: мажоритарной и пропорциональной, определенное сочетание которых образует смешанную систему, когда одна часть депутатов избирается по мажоритарной, а другая – по пропорциональной избирательной системе. Так, например, половина депутатов Государственной Думы избирается по мажоритарной, а другая – по пропорциональной избирательной системе.

При мажоритарной системе территория, на которой проводятся выборы, разбивается на один или несколько изби-

рательных округов, от каждого из которых избирается один или несколько человек. Избирательный округ, на территории которого избирается один депутат, является *одномандатным* округом, а избирательный округ, на территории которого избирается несколько депутатов, – *многомандатным* округом. Мажоритарная система имеет две разновидности: относительного и абсолютного большинства. При мажоритарной системе *абсолютного* большинства избранным считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В нашей стране такая система применяется на выборах президента, губернаторов и глав муниципальных образований.

При мажоритарной системе *относительного* большинства избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов по отношению к другим кандидатам. В нашей стране такая система применяется на выборах депутатов Государственной Думы, законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Именно об этой разновидности мажоритарной системы в ее сравнении с пропорциональной и пойдет речь в моем выступлении.

Основными достоинствами мажоритарной системы являются учет мнения большинства избирателей при формировании органов власти, а также персонификация избранного депутата, которая заключается в том, что избиратели голосуют за конкретного кандидата со всеми его позитивными и негативными личностными особенностями. Именно по этой причине такая избирательная система, причем в ее *одномандатной* разновидности, получила широкое распространение в нашей стране.

Однако мажоритарная избирательная система относительного большинства по одномандатным округам имеет серьезные недостатки, поскольку при распределении мандатов не учитываются голоса, поданные за других кандидатов, «пропавшие голоса». Поэтому итоги выборов не отражают мнение различных групп населения, что приводит к искажению воли народа. Проиллюстрируем сказанное конкретными примерами.

Так, на выборах Государственной Думы четвертого созыва (2003 год):

- за кандидата, победившего по одномандатному округу № 54, проголосовало 29,85 % принявших участие в голосовании при явке 42,94 %. Таким образом **против него** высказалось абсолютное большинство проголосовавших (70,15 %), а за него – лишь 12,8 % от общего числа всех избирателей ($42,94 \cdot 29,85 = 12,8$ %);
- за кандидата, победившего по одномандатному округу № 57, проголосовало 22,35 % принявших участие в голосовании при явке 46,68 %. Таким образом, **против него** высказалось абсолютное большинство проголосовавших (77,65 %), а за него – лишь 10,4 % от общего числа всех избирателей ($46,68 \cdot 22,35 = 10,4$ %).

Ещё более яркие примеры встречаются в региональной избирательной практике, поскольку зачастую на региональных выборах выдвигается значительное число кандидатов, которые «растягивают» голоса избирателей.

Так, на выборах депутатов Думы Ставропольского края:

- в 1997 году за кандидата, победившему по одномандатному избирательному округу № 10, проголосовало 15,07 % принявших участие в голосовании при явке 38,36 %. Таким образом, **против него** высказалось абсолютное большинство проголосовавших (84,93 %), а за него – **лишь 5,7 %** от общего числа всех избирателей ($38,36 \cdot 15,07 = 5,7$ %). Примечательно, что второй кандидат набрал на 27 голосов меньше, а третий – на 102 голоса меньше;
- в 2002 году за кандидата, победившему по одномандатному избирательному округу № 5, проголосовало 19,31 % принявших участие в голосовании, при явке 36,25 %. Таким образом, **против него** высказалось абсолютное большинство проголосовавших (80,69 %), а за него – **лишь около 7 %** от общего числа всех избирателей ($36,25 \cdot 19,31 = 6,99$ %).

Перечень примеров можно продолжить. Однако и так ясно, что итоги таких выборов в **представительные** органы публич-

ной власти вряд ли можно считать *действительно представительными*. Использование мажоритарной системы относительного большинства по одномандатным округам не учитывает голоса, поданные за проигравших кандидатов. В результате возникает феномен «пропавших голосов», а значительная часть избирателей оказывается вообще не представленной в парламенте, что приводит к искажению народного волеизъявления, осуществленного в процессе голосования.

В связи с такими недостатками мажоритарной избирательной системы широкое распространение на выборах депутатов различного уровня получила *пропорциональная избирательная система*, суть которой заключается в том, что избиратели голосуют не за конкретных людей, а за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Каждая партия получает количество депутатских мест *пропорционально* числу голосов, поданных за список. Поэтому эта избирательная система и называется *пропорциональной*. В распределении депутатских мандатов принимают участие только те партии, которые преодолели установленный законом заградительный барьер.

В итоге каждая партия получает количество депутатских мест пропорционально своей электоральной поддержке. Пропорциональная система тем самым имеет реальные преимущества по сравнению с мажоритарной, поскольку направлена на более адекватное представление в парламенте различных социальных групп. «Однако это достоинство, как отмечается в научной печати, проявляется не автоматически, а только при соблюдении определенных условий. И одно из главных условий – развитая партийная система, позволяющая гражданам свободно объединяться в политические партии при минимальном вмешательстве в этот процесс государства, и как результат – *наличие партий, в совокупности адекватно отражающих интересы различных социальных групп и политический расклад в обществе*» (выделено авт.)².

² Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 272.

Вместе с тем в нашей стране это ещё не так. По данным исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения 11 сентября 2016 года (за неделю до выборов депутатов действующей Государственной Думы седьмого созыва), на вопрос: «18 сентября состоятся выборы в Государственную Думу России. Скажите, пожалуйста, за какую из следующих партий Вы, скорее всего, проголосуете?» – 13 % респондентов затруднились с ответом, 11 % заявили, что вообще не стали бы принимать участие в выборах, а 1 % заявили, что придут и испортят бюллетень³. Эти результаты свидетельствуют о том, что 25 %, то есть ¼ населения страны не разделяют взгляды ни одной из политических партий, а следовательно, существующие политические партии не отражают интересы значительной части российского общества.

Таким образом, основное достоинство пропорциональной избирательной системы, которое заключается в адекватном представлении в парламенте различных социальных групп, в *российских* условиях проявляется не в полной мере и в значительной части перевешивается недостатками пропорциональной системы, порождающими ряд проблемных вопросов.

Поговорим о *трех* основных недостатках *российского варианта* пропорциональной избирательной системы, которые проявляются при выдвижении кандидатов, голосовании, определении результатов выборов⁴.

Рассмотрим каждый из них. И начнем с *выдвижения кандидатов*. На пропорциональных выборах граждане могут быть выдвинуты только в составе списков кандидатов, внесенных политическими партиями. Тем самым на выборах, являющихся высшим *непосредственным* выражением власти народа, введено *опосредующее* звено – политические партии.

В этой связи при использовании пропорциональной избирательной системы «речь не идет больше о диалоге между избира-

³ Рейтинги политических партий. URL: <https://2016.wciom.ru>

⁴ Подробнее об этом см.: Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87–98.

телем и избранным, нацией и парламентом: между ними стоит третий, что радикально меняет природу их отношений. Прежде чем быть избранным своими избирателями, депутат избирается партией: избиратели же всего лишь ратифицируют этот выбор»⁵.

На пропорциональных выборах единственными субъектами выдвижения являются политические партии. Поэтому многие граждане, не состоящие в партиях и не разделяющие их идеи, не имеют возможности быть выдвинутыми. Потому что для любой партии будет абсолютно нелогичным выдвигать кандидатов, не согласных с ее партийной программой.

Поскольку людей, не разделяющих взгляды ни одной из существующих политических партий, как мы уже говорили, достаточно много – около 25 % населения, то получается, что для реализации своего права быть избранным на пропорциональных выборах таким людям необходимо создавать собственную политическую партию. В этой связи многие российские граждане по независящим от них причинам не имеют возможности реализовать свое *гарантированное Конституцией* пассивное избирательное право, что является чрезмерным и недопустимым его ограничением.

И это ещё не всё. Давайте на примере выборов депутатов в Государственную Думу посмотрим ***чисто арифметически*** на шансы людей стать кандидатами, подчеркиваю, только лишь кандидатами в депутаты, а не самими депутатами при использовании российской избирательной модели.

На выборах действующей Государственной Думы, которые состоялись в 2016 году, по пропорциональной системе избирались 225 депутатов, причем каждая партия могла выдвинуть список кандидатов, не превышающий 400 человек. Поскольку в этих выборах имели возможность участвовать 74 политические партии, то все они суммарно могли выдвинуть не более 30 тысяч человек при общей численности избирателей на тот момент порядка 111 млн человек. Разумеется, не все из них по возрастному и иным цензам обладали пассивным избиратель-

⁵ Дюверже М. Политические партии : пер. с франц. М., 2002. С. 428–429.

ным правом. Предположим, что 21 млн из 111 млн избирателей не обладали пассивным избирательным правом, например, по возрасту (не достигли 21 года), по наличию двойного гражданства, по цензу судимости и т. п. Вычтем из общей численности избирателей 21 млн человек. Останется – 90 млн российских граждан, которым Конституция *гарантировала* право быть избранными. Однако оказалось, что на пропорциональных выборах депутатов Государственной Думы лишь 30 тысяч из них *потенциально* могли быть выдвинуты, подчеркну, не выбраны, а только выдвинуты кандидатами. Это получается сколько? ***Ноль целых и три сотых одного процента всех избирателей.***

На мажоритарных выборах каждый российский гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, хотя бы потенциально имеет возможность выдвинуться кандидатом в депутаты. А на пропорциональных выборах в действующую Государственную Думу ***более 99 процентов избирателей оказались пораженными в своем конституционном праве быть выдвинутым.*** Вот такая абсурдная ситуация получается...

Рассмотрим второй существенный недостаток пропорциональной системы – ***неперсонифицированность*** таких выборов, который проявляется при самом голосовании и заключается в следующем.

Избиратель голосует не за конкретных людей, а за партийный список кандидатов, многих из которых он даже не знает и не в состоянии оценить их пригодность для депутатской деятельности. «У пропорциональной избирательной системы, – пишет по этому поводу С. А. Авакьян, – есть и такой сильный минус: люди знают только лидеров и не имеют представления о конкретных депутатах. Голосование за списки – это выборы по доверию партии, руководителям, платформе. Но, увы, это голосование зачастую за «кота в мешке». К сожалению, депутаты из партийных списков (причем любых!) становятся в Государственной Думе серой и невыразительной массой. Может быть, это удобно для лидеров, но избирателям неловко – за кого же они проголосовали?»⁶

⁶ Авакьян С. А. Какая избирательная система лучше? // Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 380.

Этот сильный минус усиливается еще и тем, что люди, как правило, не имеют возможности проголосовать за конкретного кандидата. Принято выделять два основных вида списков кандидатов на пропорциональных выборах:

- жесткие списки, при которых избиратель, голосуя на выборах, не может высказать свое предпочтение определенным кандидатам;
- свободные списки с преференциальным голосованием, при которых избиратель имеет возможность не только проголосовать за список кандидатов, но и внутри этого списка высказать предпочтение определенным кандидатам, способствовать их избранию.

Рассмотрим *третий существенный недостаток* пропорциональной системы – заградительный барьер. Заградительный барьер приводит к искажению народного волеизъявления *при определении результатов выборов*.

Почему? А потому что, *во-первых*, воля граждан, голосовавших за партийные списки, набравшие менее величины заградительного барьера, не получает своего отражения при распределении депутатских мандатов.

Во-вторых, количество депутатских мандатов, полученных победившими партиями, не отражает их реальную поддержку населением страны. В результате, как и при мажоритарной системе, опять возникает феномен «пропавших голосов» и уменьшается представительность парламента.

Давайте теперь посмотрим, как повлиял заградительный барьер на результаты выборов депутатов Государственной Думы нескольких созывов.

На выборах *в 1995 году* за КПРФ было подано 22,30 % голосов, а в парламенте ей досталось 44 % мест; то есть КПРФ получила почти *в два раза больше депутатских мест ее действительной электоральной поддержки*.

На выборах *в 2011 году* за партию «Единая Россия» было подано 49,32 % голосов, а в парламенте ей досталось 52,88 % мест. Таким образом, «Единая Россия» получила *на 3,56 % мандатов больше ее действительной электоральной поддержки*.

Поговорим подробнее о том, как повлиял заградительный барьер на результаты этих выборов, состоявшихся в 2011 году.

За списки кандидатов от 4 партий, которые прошли в Думу, было подано 93,42 % голосов. За списки от 3 партий, которые не прошли в Думу, проголосовало *более 3 млн человек*. Посмотрим, какие же партии не преодолели заградительный барьер и сколько человек поддержало их на выборах:

- «Яблоко» – 2 252 403 избирателя;
- «Патриоты России» – 639 119 избирателей;
- «Правое дело» – 392 806 избирателей.

Кому же достались депутатские места, за которые проголосовали эти избиратели? А достались они – *победившим партиям*. Представляете, люди голосовали за «Яблоко». А их голоса достались, скажем, КПРФ или ЛДПР?

Победившие партии получили депутатских мест на 6,58 % больше их электоральной поддержки, что составляет 22 мандата. Наибольшее количество депутатских мест, не обеспеченных такой поддержкой, досталось «Единой России», за которую голосовали 49,32 %, а ей досталось 52,88 % мест. Таким образом, эта партия получила *на 16 мандатов больше* ее электоральной поддержки.

На первый взгляд, такое отклонение весьма незначительно – всего лишь 16 мандатов, тем не менее это привело к доминированию «Единой России» в Государственной Думе, хотя ее поддерживали менее половины избирателей. В результате у этой фракции возникло (не обеспеченное поддержкой избирателей) формальное право принимать без учета мнений других партий федеральные законы, по которым живут все граждане нашей страны.

При отсутствии заградительного барьера эти места могли достаться другим партиям, не допущенным к распределению депутатских мандатов: «Яблоку», «Патриотам России», «Правому делу». И тогда принятие федеральных законов представляло бы собой *поиск взаимного согласия* между всеми политическими силами, представленными в Государственной Думе и отражающими интересы различных слоев и социальных групп российского общества.

Таким образом, наличие заградительного барьера, искажая волю народа, может коренным образом изменить соотношение политических сил в парламенте и, как следствие, определить иной вектор социально-экономического развития страны в результате принятия тех или иных федеральных законов.

Итак, мы с вами поговорили об основных разновидностях избирательных систем, которые используются в российской избирательной практике. И обозначили основные достоинства и недостатки каждой из них.

Так что же получается, действительно не существует идеальной избирательной системы? И мы вынуждены мириться с издержками, которые встречаются на наших выборах? Но мы же с вами не согласны с таким пессимистическим выводом. ***Мы не только можем, но и должны искать оптимальную модель сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.*** Вот об этом мы и поговорим здесь и сейчас.

И начнём с ***пропорциональной*** избирательной системы, которая по своей сути направлена на адекватное представление в парламенте различных социальных групп общества. Однако российский ее вариант, о чем мы уже говорили, имеет ряд серьезных недостатков. Это связано с тем, что в нашей стране ещё не сложилась партийная система, при которой существующие политические партии отражали бы волю всего российского народа.

Это не решается по взмаху волшебной палочки или указанию сверху. В западных демократиях партийная система складывалась веками. Поэтому, понимая невозможность в одночасье устранить все проблемные вопросы, можно пойти ***другим путем***. Не отказываясь полностью от пропорциональной избирательной системы, обозначим ***два основных направления*** совершенствования российского варианта ее применения.

Первое направление. С учетом рассмотренных недостатков пропорциональной избирательной системы, многие из которых трудно преодолимы, масштаб применения пропорциональной

избирательной системы в нашей стране предлагается ограничить на всех уровнях выборов, а именно:

- *на федеральных выборах* – сократить число депутатов Государственной Думы, избираемых по партийным спискам, например, до 1/3 общего числа депутатского корпуса (подобный вариант, правда по иным причинам, уже обсуждается в политическом сообществе);
- *на региональных выборах* – устранить обязательность применения пропорциональной избирательной системы. В настоящее время не менее 25 % состава региональных законодательных органов должны избираться по партийным спискам. Вполне уместными выглядят здесь яркие и образные слова Федора Ивановича Тютчева о том, что Россию «аршином общим не измерить», имея в виду самобытность различных субъектов Российской Федерации и необходимость им самим учитывать их специфические особенности при правовом регулировании избирательных отношений;
- *на муниципальных выборах* – полностью отменить использование пропорциональной системы в целях устранения наметившейся в последние годы политизации и «партизации» местного самоуправления, при которых местное самоуправление уводится в сторону от решения центральных вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения, поскольку «сам смысл политической конкуренции на местном уровне состоит не в борьбе различных политических сил, а в реальном многообразии возможного влияния на местные дела всех относящихся к местному сообществу групп интересов, отдельных граждан»⁷.

⁷ Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 150. Убедительным аргументом в пользу сказанного служит также приведенный этими авторами лозунг, под которым в США проводилась деидеологизация муниципальной политики: «Нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор».

Второе направление корректировки российского варианта пропорциональной системы заключается в следующем. На тех выборах, где сохраняется пропорциональная система, представляется необходимым внести в действующее избирательное законодательство комплекс кардинальных изменений, в числе которых выделим три основных.

Во-первых, полностью отменить заградительный барьер. Наиболее распространенным обоснованием его необходимости является тезис о том, что в противном случае в парламенте появится множество мелких партий. А это, в свою очередь, затруднит работу парламента.

При таком подходе на первое место выставляются организационные аспекты деятельности парламента, а сама суть выборов, заключающаяся в формировании представительного органа, адекватно отражающего волеизъявление граждан, отходит на второй план. Необходимо добавить, что наличие заградительного барьера приводит также к ограничению политической конкуренции и затрудняет доступ политической оппозиции к осуществлению власти и управлению делами государства. Так что, по моему глубокому убеждению, назрела необходимость не в уменьшении величины заградительного барьера, а в его полной отмене.

Во-вторых, необходимо предоставить возможность проголосовать за конкретных людей внутри списка кандидатов. При проведении большинства пропорциональных выборов в нашей стране используются жесткие списки кандидатов. При таком голосовании человек не может выразить отношение к конкретным кандидатам, выбрать наиболее достойного. В результате, как мы уже говорили, воля избирателей не получает адекватного отражения в результатах выборов. Преодоление этого недостатка возможно путем введения свободных списков кандидатов *с преференциальным голосованием*, при котором избиратель, голосуя за партийный список, отмечает и кандидатов этого списка, избрание которых для него наиболее желательно.

Давайте поговорим теперь ***о третьем предложении***. Как мы уже говорили, на пропорциональных выборах единствен-

ным субъектом выдвижения кандидатов являются политические партии, а граждане таким правом не обладают. Возникает абсурдная ситуация, когда крупные трудовые коллективы, например, КАМАЗ, Уралвагонзавод, ведущие вузы нашей страны (МГУ, МВТУ, Ставропольский государственный аграрный университет), не могут выдвинуть своих кандидатов, а небольшие партии численностью в 500 человек имеют на это право.

Возникает закономерный вопрос о том, почему трудовые коллективы, чтобы выдвинуть своего кандидата, должны идти на поклон в какую-то из существующих политических партий, даже если не разделяют ее взгляды, и «вставать под ее крыло». В этой связи вспоминаются образные слова незабвенного Козьмы Пруткова: «Держаться партии народной и современно, и доходно». Сказано 200 лет назад, а как актуально и современно звучит здесь и сейчас!

Поэтому, *в-третьих*, представляется необходимым признать избирательными объединениями наряду с политическими партиями другие общественные объединения, трудовые коллективы, собрания избирателей, а также инициативные группы граждан с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей. Хочу напомнить, что на выборах депутатов Учредительного Собрания Российской империи в 1917 году, которые проводились на основе пропорциональной избирательной системы, списки кандидатов как раз и выдвигались группами избирателей. Каждый из списков должен быть подписан не менее чем 100 лиц, пользующихся активным избирательным правом по данному избирательному округу.

В настоящее время такая модель применяется в Польше, где выдвигать списки кандидатов на выборах депутатов Сейма имеют право как политические партии, так и группы избирателей. Граждане, обладающие активным избирательным правом, числом не менее 15 человек могут создать избирательное объединение, собрав для этого не менее 1000 подписей избирателей.

Ну что ж, с пропорциональной избирательной системой мы с вами вроде бы разобрались и приняли решение ограничить

ее применение на российских выборах. А что взамен? Мажоритарная избирательная система? Но у нее также много недостатков, о которых мы уже говорили.

Это действительно так. Но мы-то с вами говорили лишь об одной разновидности мажоритарной системы, которая широко применяется в российской избирательной практике. Мы говорили о мажоритарных выборах, проводимых *по одномандатным округам*, на которых при распределении мандатов не учитываются голоса, поданные за других, не победивших кандидатов. Поэтому итоги таких выборов не отражают мнение различных групп населения, что приводит к искажению воли народа.

Для преодоления этого существенного недостатка на выборах депутатского корпуса представляется целесообразным использовать другую разновидность мажоритарной системы, при которой депутаты избираются *по многомандатным округам*. В этом случае в избирательном округе избирается несколько депутатов, а избиратель имеет столько голосов, сколько в округе избирается депутатов. Именно такая разновидность мажоритарной системы используется, к примеру, на выборах Думы города Пятигорска, где две трети депутатского корпуса избирается по одиннадцати двухмандатным округам. Анализ выборов действующей городской Думы в 2016 году показывает, что за двух победивших кандидатов в двухмандатных округах проголосовало подавляющее число избирателей, принявших участие в выборах: от 67 до 91 %. Очевидно, что при этом (по сравнению с выборами по одномандатным округам) представительность парламента значительно возрастает.

В этой связи на ваше рассмотрение вносятся следующие предложения о корректировке российского варианта мажоритарной избирательной системы. На тех выборах, которые проводятся по мажоритарной избирательной системе, ввести выборы *по многомандатным округам*, например на федеральных выборах – 1/3 депутатов Государственной Думы (150 чел.) избирать по партийным спискам, а оставшиеся 2/3, то есть 300 депутатов, избирать по 100 трехмандатным округам.

Ну вот и подходит к завершению наш разговор. Мы о многом поговорили. И перед нами открылось множество проблемных вопросов, связанных с применением различных избирательных систем.

Разумеется, было бы ошибочным говорить, что эти вопросы не поднимались и не обсуждались на государственном уровне. Было много споров и дискуссий на различных площадках. Однако решение многих проблемных вопросов, которые требовали масштабного пересмотра избирательной модели, откладывались на потом, до лучших времен. Происходило то, что знаменитый физик Поль Дирак образно называл «заметанием мусора под ковер», имея в виду, что когда-нибудь этот мусор придется выгребать. Судя по всему, как раз и настало то самое время, когда возникла необходимость провести генеральную уборку и убрать накопившийся мусор.

Появилась уникальная возможность донести до руководства страны позицию научно-экспертного сообщества, которой в дальнейшем может и не представиться. Хотелось бы верить, что предложения, выработанные на нашей «фабрике мысли», найдут свое достойное законодательное воплощение.

Именно для этого мы здесь и собрались...

КАКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ЛУЧШЕ ДЛЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА?

*Л. А. Тхабисимова, доктор юридических наук, профессор
Пятигорский государственный университет*

Думается, что в первую очередь нужно начать с того, что идеальных избирательных систем в мире не существует, и вряд ли они появятся в обозримом будущем, несмотря на быстрое развитие науки и информационных технологий.

Законодатели многих государств стояли и стоят перед выбором, какая же из избирательных систем лучше. Есть ли лучшая модель, которая будет соответствовать всем условиям? Вопросов много, а ответ найти сложно.

Ряд избирательных систем уже применялись в Российской Федерации на разных этапах её становления и применяются в настоящее время на выборах разного уровня, но они далеки от совершенства. В связи с этим нельзя не согласиться с критикой ученых, депутатов, общественных и политических лидеров нашей страны. В таких условиях огромное значение приобретает изучение опыта других стран в организации и проведении выборов, а самое главное – в определении победителей.

Перед парламентариями, политическими партиями и другими общественными организациями Российской Федерации, включая институты гражданского общества, стоит важная задача – подобрать ту модель, которая будет в полной мере соответствовать нашим условиям.

Как показывает практика, на выборах разного уровня в Российской Федерации участвует большое количество политических партий, в том числе и множество мелких, поэтому есть проблема точного распределения мест между ними. Кроме того, во многих странах, в том числе и в нашей стране, где применяется пропорциональная избирательная система, есть еще заградительный барьер (самое малое, от 0,67, Нидерланды, 2 – Дания; в России – 5, и до 10 % в Египте и Турции), который призван лишать депутатских мест мелкие партии.

Необходимо отметить, что политическая партия, которая может больше всего быть интересна избирателю, не преодолевает процентного барьера. Что остается делать избирателю? В лучшем случае идти и голосовать за крупную политическую партию, в худшем – вообще не идти выборы.

Необходимо отметить, что избирательная система, которая применяется на выборах представительных органов разного уровня и Президента РФ, неодинакова. Депутаты Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации избираются с применением смешанной избирательной системы, а Президент РФ и некоторые главы субъектов Российской Федерации – по мажоритарной системе.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации, как и в некоторых других странах, применяются такие избира-

тельные системы, при которых победителей выбирают не от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а от общего количества зарегистрированных в списках избирателей.

На наш взгляд, мажоритарная система относительного большинства более результативна. В данном случае исключается проведение второго тура выборов, так как всегда кто-нибудь из кандидатов получит больше голосов по сравнению с другими кандидатами.

Однако у этой системы есть существенный недостаток, она способна сильно исказить волю избирателей. Например, в одном из многомандатных округов должны были проголосовать 14 тысяч избирателей. На одно место претендовали три кандидата. После подсчета голосов на избирательном участке первый кандидат получил 6 тысяч голосов избирателей, остальные два кандидата получили по 4 тысячи голосов. В итоге был избран кандидат, получивший 6 тысяч голосов, и это несмотря на то, что 8 тысяч избирателей проголосовали не за него.

Ну а если кандидатов будет больше, как это и бывает на выборах разного уровня? Допустим, что 10 кандидатов претендуют на один мандат и за них проголосовали таким образом: 8 кандидатов получили по 10 % голосов избирателей, девятый кандидат получил 9, а десятый кандидат – 11, то избранным будет считаться десятый, несмотря на то, что его кандидатуру не одобрили 89 % избирателей данного округа.

Что касается избрания второй половины депутатов в Государственную Думу, то она избирается по пропорциональной системе. В этом случае сразу распределить все места между политическими партиями не представляется возможным, так как остается некоторое количество голосов и остатки мест в парламенте. Происходит новое распределение, но в этом случае, подсчет голосов и распределение мест в парламенте не освещается в средствах массовой информации.

При всех своих недостатках, на наш взгляд, пропорциональная система более справедлива. Однако необходим переход

не просто к пропорциональной системе, а к преференциальной пропорциональной системе⁸.

Пришедший на выборы избиратель в настоящее время отмечает в бюллетене только политическую партию, за которую голосует. Что же касается самих депутатских мандатов, то кандидаты получают их уже без участия избирателей – в соответствии с партийным списком и в порядке очередности.

Очередность в партийном списке определяется руководством политических партий. Избиратель же на этот порядок никак не может повлиять, ни при составлении списков, ни при голосовании. Как правило, первым кандидатом в списке от той или иной партии в избирательном бюллетене может быть как глава субъекта Российской Федерации, так и другие известные личности.

Думается, что в отличие от современных списков имена кандидатов от политических партий должны быть в избирательном бюллетене, их должен видеть и оценивать избиратель при голосовании. Это необходимо для того, чтобы ликвидировать обезличенное голосование избирателя при современной системе, когда избиратель голосует только за политическую партию.

Опыт выборов в других странах показывает, где обычно сразу избирается множество должностных лиц, с таким количеством фамилий избиратель справляется, оценивая как достоинства, так и недостатки кандидатов. Получив бюллетень с названиями политических партий и кандидатами от них, избиратель должен сначала определить свои партийно-политические предпочтения: отметить партию, за которую он голосует. Отметив политическую партию, избиратель при преференциальной системе имеет одну преференцию, хотя можно и две.

Эту преференцию избиратель использует для того, чтобы отметить того кандидата, избрание которого от данной политической партии он считает наиболее желательным для себя.

⁸ См.: Авакьян С. А. Федеральное Собрание России: перспективы совершенствования организации деятельности // Вестник МГУ. Сер 11. Право. 2002. № 2.

Таким образом, у избирателя появляется возможность выбрать не только партию, но и личность, человека, которому он наиболее доверяет, деловые качества которого он считает наиболее подходящими для работы в законодательном органе.

А теперь представим, что в определенном округе баллотируются лишь три списка политических партий, которые считают, что их кандидаты могут одержать победу. От округа избираются всего пять кандидатов, в списках каждой партии стоят по семь кандидатов. Один избиратель отметит в своем партийном списке кандидата, стоящего третьим, другой – пятого, третий – седьмого. На первые места в этих списках лидеры местных отделений партий, разумеется, поставят себя; на вторые места – лиц, поддерживающих отделения политической партии финансами, и т. д. Без применения преференциального вотума избирателя они будут избраны по порядку в списке, в первую очередь автоматически. В этом случае преференциальный вотум меняет дело.

Оказывается, что наибольшее число преференций, а это устанавливает избирательная комиссия по бюллетеням, получают кандидаты, стоящие не на первых местах в партийном списке, а на третьем, пятом и седьмом.

По результатам распределения мандатов по пропорциональной системе между политическими партиями первая из пяти мест получит два, вторая – тоже два, а третья – одно (всего – пять мандатов по округу). От первой будут избраны два кандидата, имеющие наибольшее число преференций (на третьем и седьмом местах), а лидеры отделения политической партии и их финансисты будут ожидать следующего раза.

Исходя из вышеизложенного необходимо ввести новое требование к кандидатам, выдвигаемым по предлагаемым многомандатным округам, если мы действительно хотим добиться того, чтобы политические партии были сильными общественными организациями, работали на всей территории Российской Федерации, политически скрепляя ее единство.

На протяжении нескольких лет некоторыми политическими партиями Российской Федерации введены первичные выборы

(праймериз). Они заключаются в том, что кандидаты от отделений политических партий выдвигаются голосованием членов партии на партийных собраниях. Учитывая современные реалии, такие кандидаты могут не являться кандидатами в последней инстанции. Обеспечить соответствующий подбор кандидатов политическими партиями законодательно несложно. Необходимо только установить порядок, который в некоторых странах закреплен законодательно, а в других – существует по обычаю.

Думается, что в Российской Федерации настало время применить правило: кандидат должен проживать или быть зарегистрированным в том избирательном округе, где он выдвигается в качестве кандидата. В таком случае уже не будет жителей Москвы, баллотирующихся на Дальнем Востоке, или жителей Санкт-Петербурга, желающих быть избранными в далеком Норильске.

Как отмечал В. Е. Чиркин, такой порядок выдвижения кандидатов «с мест» упрочит связь федерального центра и субъектов Российской Федерации, ликвидирует недоверие провинции к «столицам».

На наш взгляд, все это можно сделать при условии, если есть для этого желание, политическая воля и способность провести в жизнь такие решения.

Более или менее подробно мы остановились только на двух моментах, но есть и другие недостатки нашего избирательного законодательства.

Так, на примере других стран (Франции) можно было бы упразднить излишнюю роскошь, в том числе финансовую – институт дополнительных выборов в случае досрочного убытия депутата, и ввести институт заместителя депутата с правом совещательного голоса. Заместителем автоматически становится кандидат, получивший наибольшее число голосов после избранного депутата.

Кроме того, у нас есть порядок несовместимости мандатов, но по существу нет института неизбираемости. А ведь во многих зарубежных странах государственные деятели, чиновники, если они выдвигают свою кандидатуру, уходят не в отпуск на период выборов, а в отставку за полгода или год до выборов.

Подводя некоторые итоги, мы пришли к выводу, что выбор избирательной системы – это постоянный поиск. Главным условием его успеха является изучение мирового опыта в данной области. Нельзя останавливаться на достигнутом, нужны еще многие слагаемые, кроме реформирования избирательной системы. На деле избирательная система может оказывать и обратное воздействие на все институты политической системы государства. Используя ее на практике в разных вариациях, мы создаем определенное русло, в котором будет протекать политическая жизнь нашей страны, как современной, так и будущей.

ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМАХ НА КРАЕВЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

*Е. В. Демьянов, кандидат юридических наук,
председатель Избирательной комиссии Ставропольского края*

В соответствии с федеральным законодательством в Ставропольском крае установлена краевая модель сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, которая имеет свои особенности на выборах депутатов Думы Ставропольского края и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Так, согласно Уставу (Основному Закону) Ставропольского края Дума Ставропольского края состоит из 50 депутатов, которые согласно Закону Ставропольского края «О выборах депутатов Думы Ставропольского края» избираются на основе *смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы*:

- 25 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ;

- 25 депутатов избираются по единому краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями.

Основными достоинствами смешанной избирательной системы является то, что она, *во-первых*, позволяет формировать профессиональный состав депутатов, который отражает соотношение политических сил в обществе, *во-вторых*, укрепляет политические партии, поскольку часть депутатов избирается по партийным спискам, *в-третьих*, обеспечивает баланс мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Представляется, что у смешанной избирательной системы более предпочтительная перспектива в формировании депутатского корпуса на различных уровнях публичной власти.

Необходимо отметить, что выборы депутатов Думы Ставропольского края первых трех созывов (в 1994, 1997 и 2001 годах), которая в тот период состояла из 25 депутатов, осуществлялись на основе *мажоритарной избирательной системы по одномандатным округам*, для которой характерны как определенные достоинства, так и существенные недостатки.

К *положительным* аспектам мажоритарной системы можно отнести следующие ее особенности. Выборы по одномандатным избирательным округам предоставляют шанс для активных людей войти в систему власти и реализовать свой потенциал. Считается, что депутаты-одномандатники будут отстаивать интересы своего региона в парламенте.

В числе *отрицательных* аспектов мажоритарной системы выделим следующие ее особенности. Депутат одномандатного округа может отстаивать свои интересы (округа), что может идти вразрез с общими интересами. Избиратели могут голосовать не за конкретного кандидата, а против его конкурента (если кандидатов два). Возможны множественные нарушения процедуры голосования – подкупы, вбросы и т. д. Нет четкой картины, отображающей реальный выбор избирателей (отображается лишь победитель).

В 2002 году федеральный законодатель установил, что не менее половины депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по партийным спискам (п.16 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В 2013 году такая планка снижена до 25 %.

В этой связи начиная с 2007 года четвертый и последующие созывы краевой Думы избирались в количестве 50 депутатов *по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе* (25 депутатов – по партийным спискам, 25 – по одномандатным избирательным округам).

При этом к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по краевому избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и за все эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по краевому избирательному округу.

На выборах депутатов Думы края применяется система *закрытых списков* кандидатов, при которых избиратель в бюллетене для голосования отмечает свое предпочтение определенной партии знаком в квадрате напротив этой партии, а внутри списка отмечать свои предпочтения он не может.

Альтернативный вариант – система *открытых списков*, когда избиратель отмечает свои предпочтения кандидатам из списков различных партий, – представляется достаточно сложным к применению, приводит к путанице и не исключает неумышленную порчу бюллетеней. Такой вариант в Ставропольском крае никогда не применялся.

Что касается избирательных систем, которые применяются *на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ставропольском крае*, то при их определении используется следующая схема разграничения ком-

петенции между региональными и местными органами власти, установленная федеральным законодательством. Законом субъекта РФ могут быть определены *условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях* в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. В соответствии с такими региональными законодательными положениями *в уставе муниципального образования* определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

В этой связи Законом Ставропольского края «О выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края» предусмотрены следующие виды избирательных систем на выборах муниципальных депутатов:

- только по одномандатным избирательным округам;
- только по многомандатным избирательным округам;
- по одномандатным и многомандатным избирательным округам;
- по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам и по единому избирательному округу с указанием, сколько депутатов избирается по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам и сколько – по единому избирательному округу. При этом допущенными к распределению депутатских мандатов признаются зарегистрированные по единому избирательному округу списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и за эти списки в совокупности было подано более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В Ставропольском крае всего 201 муниципальное образование, в том числе 16 муниципальных районов, 17 городских округов, 2 городских поселения и 166 сельских поселений.

Всего в представительных органах муниципальных образований замещается 2818 мандатов.

Кроме того, представительные органы всех 16 муниципальных районов формируются путем делегирования в их состав депутатов представительных органов и глав поселений. В таком порядке замещается 504 мандата (17,88 % от общего числа депутатов).

При формировании представительного органа путем делегирования имеется такой *недостаток*, как возможное нарушение нормы представительства избирателей от поселений в связи с разной численностью избирателей в каждом поселении. Согласно уставам муниципальных районов Ставропольского края от каждого поселения в совет депутатов входит одинаковое число делегированных депутатов и глав, независимо от численности избирателей в поселении. Население муниципального района не принимает непосредственного участия в формировании представительного органа. С другой стороны, при формировании представительного органа путем делегирования не требуется проведения выборов и, следовательно, не требуется расходования денежных средств соответствующего бюджета.

Остальные представительные органы 185 муниципальных образований городских округов, а также городских и сельских поселений формируются путем проведения муниципальных выборов. Таким образом, на основе прямых выборов избираются 2 314 муниципальных депутатов.

В 2015 году в крае началось преобразование муниципальных образований, входящих в состав муниципальных районов, и наделение вновь созданных муниципальных образований статусом городского округа. Таким путем сначала был образован Минераловодский городской округ, затем еще 9 городских округов: Благодарненский, Георгиевский, Изобильненский, Ипатовский, Кировский, Нефтекумский, Новоалександровский, Петровский и Советский.

На сегодняшний день на выборах депутатов 16 городских округов (большинства городских округов, за исключением города Лермонтова) применяется *смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система*. По партийным спискам избираются 175

депутатов (34 % от общего числа депутатов представительных органов городских округов), по одномандатным (многомандатным) избирательным округам – 335 (66 % от общего числа депутатов представительных органов городских округов) (табл.).

Таблица – Избирательные системы, используемые на выборах депутатов представительных органов городских округов в Ставропольском крае

Округ	Число мандатов	Пропорциональная система	Мажоритарная система	Округа
Благодарненский городской округ	26	10	16	Одномандатные
Георгиевский городской округ	38	10	28	14 многомандатных (по 2 мандата)
Ессентукский городской округ	28	14	14	Одномандатные
Железноводский городской округ	20	10	10	Одномандатные
Изобильненский городской округ	39	10	29	Одномандатные
Ипатовский городской округ	30	10	20	Одномандатные
Кировский городской округ	30	10	20	Одномандатные
Кисловодский городской округ	25	10	15	Одномандатные
Лермонтовский городской округ	15	0	15	Одномандатные
Минераловодский городской округ	40	20	20	Одномандатные
Невинномысский городской округ	27	10	17	Одномандатные
Нефтекумский городской округ	36	10	26	Одномандатные

Округ	Число мандатов	Пропорциональная система	Мажоритарная система	Округа
Новоалександровский городской округ	34	10	24	6 многомандатных (3, 3, 4, 4, 5, 5 мандатов)
Петровский городской округ	29	10	19	Одномандатные
Пятигорский городской округ	33	11	22	11 многомандатных (по 2 мандата)
Советский городской округ	30	10	20	Одномандатные
Ставропольский городской округ	30	10	20	Одномандатные
Итого	510	175	335	

При проведении выборов всех 168 городских и сельских поселений применяется **только мажоритарная избирательная система** – выборы проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. По такой системе избираются 1804 депутата.

Таким образом, смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система в крае применяется преимущественно в крупных муниципальных образованиях – городских округах.

При **незначительном** числе депутатов применение пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти.

Как показала практика, **в поселениях** представительство избирателей наилучшим образом обеспечивает мажоритарная избирательная система. При этом в небольших по численности избирателей поселениях целесообразно проводить выборы депутатов

по многомандатным, а не по одномандатным избирательным округам. В таких поселениях избиратели лучше знают своих депутатов и нет необходимости проводить выборы по одномандатным округам. Кроме того, в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по многомандатному избирательному округу, дополнительные выборы проводятся только если в округе замещено менее двух третей депутатских мандатов, то есть экономятся бюджетные средства. Если же досрочно прекращаются полномочия депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, дополнительные выборы обязательно проводятся (за исключением, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года).

МАЖОРИТАРНАЯ, ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ, СМЕШАННАЯ: СИСТЕМЫ, КОТОРЫЕ МЫ ВЫБИРАЕМ

*Г. Д. Садовникова, доктор юридических наук, профессор
Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Актуальность обозначенной темы постоянно действующего научного методологического семинара по проблемам теории и практики избирательного процесса «Какая избирательная система лучше?» носит непреходящий характер. Более 200 лет ученые всего мира спорят о плюсах и минусах различных избирательных систем и вряд ли когда-нибудь придут к согласию. Формат методологического семинара позволяет обменяться мнениями, найти новые научно-практические подходы к решению наболевших проблем, способствует выработке оптимальных путей развития избирательного законодательства и практики его применения. В ходе свободных дискуссий научное сообщество и общественность привлекают внимание к значимым проблемам, формируют общественное мнение, конкретизируют социальный запрос, и это не может не оказывать влияния на развитие как законодательства, так и практики.

Жизнь не стоит на месте, в постоянном развитии находятся взаимосвязанные политические, экономические, социальные и духовные институты. Вместе с общественными отношениями (но не всегда синхронно с ними) происходят трансформации избирательных систем, а значит, поиски оптимальных параметров правового регулирования и электоральной практики для конкретной страны, региона, муниципалитета, для конкретного периода времени будут продолжаться столько, сколько будет существовать демократия.

Плюсы и минусы каждой из наиболее распространенных в мире избирательных систем очевидны: мажоритарная является наиболее простой, понятной, обеспечивающей наиболее тесную связь избираемого лица с электоратом. К тому же она является единственно возможной, когда в округе должен определиться единственный победитель: президент, глава субъекта, муниципального образования. Именно мажоритарная система позволяет заявить о себе ярким личностям. Но у нее есть по крайней мере два жирных минуса: когда избранное лицо имеет минимальное преимущество, голоса значительного количества избирателей не учитываются. Если на выборах единоличного органа от этого никуда не деться, то выборы коллегиального органа могут показать совсем иной расклад политических сил в представительном собрании, не соответствующий соотношению политических сил в обществе. При этом еще можно манипулировать «нарезкой» округов (так называемый джеррименджеринг).

Пропорциональную избирательную систему Леон Дюги в свое время называл самой лучшей и справедливой: «никогда не добьются истинного равенства в представительстве, пока группа избирателей, достигшая обыкновенной цифры выборной коллегии, не получит возможности соединиться (в каких бы частях страны ни были разбросаны избиратели) для избрания своего представителя. ...Каждый член палаты будет представителем единодушной группы избирателей, он будет представлен одной, двух, пяти, десяти тысячам избирателей, смотря по установленной численности избирательной единицы,

из которой каждый подавал голос за него не случайно... Таким образом, связь между избирателем и депутатом будет иметь силу, которой в настоящее время мы даже не можем понять⁹. Не подвергая в целом сомнению достоинства пропорциональной избирательной системы, последнее утверждение классика конституционного права о связи между избирателями и депутатами следует оценить критически: практика показала, что при применении пропорциональной избирательной системы такая связь значительно ослабевает.

Пропорциональная избирательная система нивелирует некоторые минусы мажоритарной в отношении потери голосов, обеспечивает осознанное волеизъявление за политическую партию, программу которой избиратель поддерживает. Безусловная справедливость этой системы видится в том, что количество мест в представительном органе напрямую зависит от симпатий избирателей к идеологии и программе той или иной партии. Применение данной системы на парламентских выборах позволяет изменить соотношение политических сил во властных структурах, в ряде случаев осуществлять цивилизованную смену власти. Но очевидны и минусы: широкий круг избирателей не участвует в составлении партийных списков, голосование практически не привязано к личности (наличие «кандидатов-паровозов» усиливает этот недостаток), а избранные по партийным спискам депутаты, строго связанные партийной дисциплиной, не голосуют свободно.

При применении пропорциональной системы избиратели, как правило, не знают большей части кандидатов, включенных в список, с которым партия идет на выборы. Это можно преодолеть, как во многих других странах, путем так называемых открытых списков и преференциального голосования, то есть указания в избирательном бюллетене не только наименования политической партии, но и списков – общефедеральной части и соответствующей региональной группы. Применение

⁹ См.: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 134–137.

такой разновидности пропорциональной системы может пробудить интерес к составу списков, в определенной степени усилить общественный контроль, затруднить попадание в списки случайных людей. Избиратели будут голосовать не только за идеологию той или иной партии, но и за конкретных представителей, которым они доверяют осуществлять от своего имени законодательную деятельность и исполнение других полномочий представительного органа.

В России система открытых партийных списков может быть установлена законодательством субъектов РФ. В некоторых регионах она уже апробирована, и практика ее применения свидетельствует о повышении интереса избирателей к выборам. На выборах депутатов региональных парламентов в период с 2003 по 2007 г. пропорциональная избирательная система с использованием открытых списков применялась в 4 субъектах РФ (Республике Калмыкия, Корякском АО, Ямало-Ненецком АО, Тверской области). В настоящее время такая система не применяется ни в одном из субъектов РФ, несмотря на юридическую возможность и положительные оценки опыта ее апробации.

Недостатки обеих систем несколько сглаживаются тем, что при формировании коллегиальных представительных органов выборы проходят в сочетании элементов обеих систем – по так называемой смешанной избирательной системе.

Проблема видится в том, как интерпретируется в конкретных избирательных кампаниях та или иная система, как происходит выхолащивание их положительной сущности и предназначения.

Возьмем мажоритарную систему, по которой избираются главы большинства субъектов Российской Федерации. Тот самый пресловутый муниципальный фильтр, то есть необходимое для регистрации кандидата количество подписей муниципальных депутатов (избранных глав муниципальных образований), в реальных избирательных кампаниях превратился из фильтра в барьер, зачастую – непреодолимый. Тем самым сводится на нет та самая положительная черта мажоритарной системы, предполагающая свободное выдвижение кандидатов с участием избирате-

лей, самовыдвижение (подавляющее большинство субъектов РФ не предусмотрели его на выборах высших должностных лиц), большой выбор кандидатов. Муниципальные депутаты, как показала практика, серьезно связаны партийной дисциплиной и не торопятся отдавать свои подписи представителям других партий. Невозможно обязать политические партии в части рекомендаций своим депутатам, за кого именно отдавать подписи, равно как и законодательно установить запрет таких рекомендаций.

Еще более сложный вопрос возникает с точки зрения современных подходов к федерализму: а является ли корректным устанавливать на федеральном уровне столь строгий муниципальный фильтр с минимальной долей усмотрения субъектов? Устанавливать на федеральном уровне единственно возможную форму поддержки выдвижения? Не должны ли субъекты Федерации иметь больше простора для законодательного усмотрения в части выбора тех или иных форм поддержки кандидатов? Нужен ли регионам единый день голосования, установленный на федеральном уровне? Искажается сущность федерализма (во многом и сущность мажоритарной избирательной системы) и очень строгими и жесткими, определенными, опять же, федеральным законодательством процедурами, связанными с регистрацией кандидатов, в чем мы все имели возможность убедиться, следя за выборами в Московскую городскую думу в сентябре текущего года. Четкое законодательное разграничение компетенции федеральных и региональных органов государственной власти в сфере выборов способствовало бы совершенствованию законодательства и его стабильности.

Пропорциональная система порой утрачивает свое предназначение включением в списки кандидатов, имеющих заслуги перед партией в виде спонсорской помощи, – такие факты иногда просачиваются в средствах массовой информации. Беда в том, что после выборов спонсоры стараются лоббировать свои интересы – проблема, актуальная во всем мире. Тем самым суть вполне справедливой и демократичной пропорциональной избирательной системы искажают даже не столько законодатели, сколько сами политические акторы – ведь вполне понятно, что

депутаты-лоббисты в первую очередь защищают не интересы проголосовавших за политическую партию избирателей, а вполне понятные интересы партийных спонсоров.

Практика показывает, что участники – акторы политического процесса, в том числе политические партии, зачастую стараются получить депутатские места не столько за счет симпатий избирателей, сколько приспособившись к своим интересам законодательство: если в городах федерального значения партия парламентского большинства не слишком популярна, законодатель предоставил возможность не использовать пропорциональную избирательную систему на выборах представительного органа столичного региона. Более того, самая многочисленная, так называемая правящая партия официально не выдвинула на сентябрьских 2019 года выборах ни одного кандидата в депутаты Московской городской думы, совершенно не заботясь об имиджевых потерях. Данные выборы и сопровождавшие их протестные акции (как легальные, так и несогласованные) привлекли общественное внимание к целому ряду проблем, связанных в том числе с процедурами проверки собранных подписей.

Во-первых, требуемое количество подписей – 3 % – представляется чрезмерным для региональных выборов, тем более, в отсутствие порога явки и с учетом невысокой электоральной активности, характерной для летнего периода и начала сентября. К тому же трехнедельный период сбора подписей явно недостаточен, поскольку команде кандидата требуется серьезно работать со сборщиками подписей, внимательно проверять собранные подписи. Во-вторых, в век бурно развивающихся информационных технологий представляется весьма странным собирать подписи единственно возможным способом – по старинке. Пора уже, наряду с традиционным сбором, принимать электронные подписи через портал госуслуг с идентификацией подписавшихся (для исключения возможности применения, если можно так выразиться, «роботов-подписантов» в автоматическом режиме). Давно можно было принимать подписи желающих в территориальных избирательных комиссиях в присутствии аккредитованных СМИ, общественных наблюдателей (которые могли бы в случае оспаривания свидетельствовать

в суде) – если избиратель пришел в избирательную комиссию с паспортом, потом не возникнет необходимости в проверке таких подписей экспертами, как и поданных через портал госуслуг электронных, и нотариально удостоверенных (по желанию избирателя) подписей. Можно было бы принимать без проверки подписи отсутствующих по месту жительства избирателей по телеграмме, заверенной избирательной комиссией по месту нахождения или нотариусом.

Все это резко снизит нагрузку на органы МВД и экспертов-почерковедов, позволит им внимательнее проверять оставшиеся подписи, позволит избежать упреков в несправедливом «выбраковывании» подписей, поданных за определенных кандидатов. При рассмотрении жалоб, связанных с недействительностью подписей на основании почерковедческих экспертиз, должны назначаться альтернативные экспертизы с полноценными заключениями, за которые эксперты несут ответственность. По желанию кандидатов и с согласия подписавшихся заполненные подписные листы (без адресов) могли бы выкладываться в Интернете, что позволит избирателям проверить, учтена ли их подпись, нет ли подписей фейковых.

Чаще всего избирательные комиссии отказывают в регистрации кандидатам по причине несоответствия данных избирателя в подписном листе сведениям, содержащимся в базе миграционной службы, либо на основе заключений почерковедов. Такие случаи, по данным с сайта общественного движения «Голос», в этом году отмечались в Иркутске, Хабаровске, Улан-Удэ, Ингушетии, Татарстане, Брянской области, Подмосковье и других регионах. Так, по сообщениям СМИ, на выборах в городской совет Карабулака (Ингушетия) избирком забраковал часть подписей, собранных партией «Яблоко», среди которых оказались подписи председателя регионального отделения партии Муцольгова, его сестры и соседей. Комиссия посчитала, что подписи и даты ставили разные люди ¹⁰.

¹⁰ Карабулакский избирком забраковал подписи в поддержку выдвижения кандидатов в мундепы от Ингушского Яблока. URL: <https://www.yabloko.ru/regnews/Ingushetiya/2019/08/01>

Достаточно широкое распространение так называемых серых, т. е. формально не запрещенных избирательных технологий, таких, как включение в партийные списки «кандидатов-паровозов», выдвижение кандидатов-спойлеров, тоже в немалой степени способствует искажению действительной воли избирателей.

Нерешенной проблемой остается использование административного ресурса, о чем неоднократно публично заявляла Председатель ЦИК России. Проблема отнюдь не нова: более 15 лет назад О. К. Застрожная, в то время секретарь ЦИК России, отметила в интервью: «административный ресурс можно великолепно использовать при любых системах, все мы реалисты – лишить власть власти невозможно»¹¹. А еще раньше, более 110 лет назад, когда досоветское избирательное законодательство находилось практически в стадии становления, известный российский юрист профессор П. И. Люблинский писал: «власть, переданная администрации в интересах общепубличных, могла бы быть применяема в интересах партийных. ...партийная деятельность администрации также способна, при отсутствии сдерживающих мотивов, влиять на выборы в желательном для нее направлении и исказить искренность подачи голосов»¹². В современных условиях противостоять такому неискоренимому негативному явлению в определенной степени может расширение возможностей общественного контроля, развитие цифровых технологий, активность самих избирателей. При высокой явке исказить результат выборов путем незаконных манипуляций крайне затруднительно. Но равнодушие к выборам вызвано, в числе прочего, неверием в их честность. Получается замкнутый круг, из которого необходимо выбираться.

В ряде случаев недостатки законодателя и правоприменителя корректирует Конституционный Суд Российской Федерации. В Определении от 20 ноября 1995 года № 77-О Суд совершенно справедливо отметил: «Выбор того или иного вида избира-

¹¹ Закатнова А. Возвращение партбилета // Российская газета. 2004. 1 сентября.

¹² Люблинский П. И. Преступления против избирательного права. С.-Петербург, Типо-Литография А. Г. Розена, 1906. С. 8–14.

тельной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе»¹³. Учитывается ли политическая целесообразность и прочие упомянутые условия в деятельности участников избирательного процесса? Например, в случае выбора пропорциональной избирательной системы при формировании представительного органа сельского поселения – деревни Хомутино Челябинской области, состоящего из 7 депутатов? Разве непонятно было изначально, что демократическая сущность пропорциональной избирательной системы в этом случае искажается? Конституционный Суд исправил эту ситуацию, признав не соответствующими Конституции нормы областного Закона «О муниципальных выборах в Челябинской области» 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 граждан¹⁴.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.1995 № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4867.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П 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» Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

Кроме того, суд дал четкие рекомендации законодателю, после чего в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены соответствующие изменения, исключаяющие подобную ситуацию в будущем. Но может ли Конституционный Суд каждый раз реагировать на непродуманные, мягко говоря, решения в сфере избирательно-правовых отношений? Проблема выходит на электорально-правовую культуру, которая, к сожалению, в настоящее время не присуща в достаточной степени никому из акторов избирательного процесса – ни органам публичной власти, ни политическим партиям, ни избирателям.

Для того чтобы демократическая сущность избирательных систем реализовывалась в полной мере, необходимо повышать качество и законодательства, и правоприменения, а также выводить на новый уровень правосознание.

Итак, абстрактного ответа на вопрос, какая избирательная система лучше, не может быть. В каждом конкретном случае, в конкретных исторических условиях мудрость и патриотичность федерального и регионального законодателя, а также всех участников избирательного процесса должна выражаться в умении не только выбрать наиболее оптимальную, отвечающую социальному запросу избирательную систему, но и применять ее согласно изначальному предназначению.

С ЧЕГО НАЧИНАЮТСЯ ВЫБОРЫ?!

*Ю. В. Васильев, доктор политических наук, профессор,
Ставропольский филиал Российской Академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

Выбирать, избирать – брать *любое* из многого ¹⁵. Именно такой, предельно широкой, без всяких ограничений и запре-

¹⁵ См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка в 2-х томах. М., 2015. Т. 1. С. 148.

тов толкуется многоуважаемым В. И. Далем процедура выбора или выборов. Все, что не входит в классическое понимание слова (понятия) «*выбирать, избирать*» должно называться по-другому и приобретать иной смысл. Эта краткая семантическая справка показывает всю глубину и прозрачность процедуры выборов и их соответствие своему изначальному содержанию.

Выборы как процедура являются неперенным атрибутом при любой организации коллективной жизни – это может быть община, племя, род, поселение или государство, в котором в обязательном порядке формируются государственные органы на основе выборности и посредством голосования.

Выборы во все времена имели разнообразные формы и свою порой достаточно причудливую технологию. От прямого и честного коллективного голосования спартанцев или, к примеру, казаков или жителей Великого Новгорода на вече (из двух сторон принималось то решение, сторонники которого громче кричали) до тайного одиночного голосования и коллективного подсчета бобов, черепков и других символических предметов, обозначающих определенную волю избирателей. Однако, несмотря на все это разнообразие, конечной целью всех этих простых или сложных процедур была реализация права на выбор голосующего и создание условий для процедуры объективной и справедливой.

Государство как объединение людей, проживающих на одной территории и объединенных территориальными, материальными и иными интересами, появилось с незапамятных времен. С тех же пор появилась потребность управлять достаточно большими сообществами людей. Государства могли быть унитарными и сложносоставными, и поэтому появились иерархические системы управления, т. е. появились структурированные системы управления и власти. В демократических государствах эти государственные органы формировались выборным путем.

Истоки современных выборов лежат в античных демократиях (Древняя Греция, Древний Рим), где свободные граждане были обязаны участвовать в процедурах выборов демократических органов управления государством. Демократические режи-

мы античности были достаточно суровы, лишая многих своих сограждан основных прав и свобод гражданина (поражением в правах наделялись женщины и рабы, неимущие и не граждане и т. д.). Однако лица, имеющие статус гражданина, всецело могли полагаться на защиту государством их гражданских прав и свобод и неукоснительно должны были соблюдать под страхом государственного принуждения свои гражданские обязанности.

Но идеи чистой гражданственности, реализации гражданином своих естественных, данных Богом и природой, прав и свобод, исполнения своих гражданских обязанностей, связанных с участием в демократическом управлении государством, в чистом виде просуществовали совсем недолго. Имущественное расслоение общества, появление сословий и иных социально неоднородных групп, консолидация их в общественные и политические объединения граждан привели к отходу от чисто государственных интересов в управлении государством и преобладании групповых, сословных и иных интересов при управлении государством и формировании государственных органов в ущерб подлинно государственным интересам. Эффективность органов государственной власти стала отходить на второй план.

Огромную роль в развитии демократии сыграла Великая Французская революция. Она способствовала рождению таких понятий, как «активное избирательное право», «пассивное избирательное право», «списки избирателей», «права человека и гражданина». Декларация прав человека и гражданина – выдающийся документ, оказавший большое влияние на развитие демократии во всем мире. Пренебрежение правами человека было объявлено единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительства ¹⁶. Уже тогда в исторической ретроспективе был запущен сценарий политизации выборов в органы государственного управления и власти с целью приобретения публичных механизмов манипуляции властью в своих сословно-групповых интересах. По существу, с момента политизации выборов завер-

¹⁶ См.: Декларация прав человека и гражданина (принята Учредительным собранием Франции 26.08.1789). URL: <https://www.larevolution.ru/declaration.html>

шается эпоха подлинно демократических выборов. Избирательные системы из технологического процесса, обеспечивающего полноту и объективность выборов, превратились в большей или меньшей степени в механизм, обеспечивающий наиболее полно групповые (читай – политические) интересы главенствующей группы либо общественного объединения. Постепенно исчезает гражданин и появляется избиратель, это тот же гражданин, но с политическими потенциями и амбициями.

Процедура выборов как волеизъявление народа до сих пор рассматривается в качестве определяющей при характеристике тех или иных государств в качестве демократических. Предполагается, что посредством выборов народ управляет государством перепоручая доверенным кандидатам или партиям часть управленческих полномочий, избирая их в парламент или на пост глав государств, губернаторов, мэров и т. д. Соответственно победа на выборах легитимизирует власть, поскольку подразумевается, что вследствие победы она пользуется поддержкой большинства населения.

Сегодня выборы в России проводятся на основе *всеобщего и прямого избирательного права* при тайном голосовании, а участие граждан Российской Федерации в выборах является *свободным и добровольным*. С точки зрения публичности все почти замечательно, демократично и объективно. Однако за долгий исторический период политика как наука государственного управления ¹⁷ превратилась в науку эффективной реализации групповых интересов. Создается впечатление, что государственные интересы, эффективное функционирование государственных органов – уже не самая главная цель выборов, а выборы становятся самоцелью. Наибольший накал политизация выборов приобрела в эпоху большевистской гегемонии. Эту традицию продолжили не без успеха коммунисты в советский период.

В годы советской власти в бюллетене стояла только одна фамилия, что превращало выборы в формальность. На выбо-

¹⁷ См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка в 2-х томах. М., 2015. Т. 2. С. 136.

рах народных депутатов СССР и РСФСР в марте 1989 г., когда впервые за весь советский период проходили альтернативные выборы, явка избирателей составила 99,9 %. Это был реальный рейтинг доверия избирателей новой избирательной системе. Это был новый поворот и новая мотивация избирателя, поверившего, что он может реально повлиять на формирование органов государственной власти.

Российский период выборов в органы государственной власти и иные выборные процедуры отмечается резким подъемом политизации и ориентацией выборов большей частью не на конечную цель – выборы эффективной власти, а на реализацию избирательными технологиями узко групповых социально-политических интересов. Начиная с 1993 г. по настоящее время избирательное законодательство многократно менялось и приспособлялось к требованию историко-политической ситуации.

Существующие избирательные системы, мажоритарная и пропорциональная, дополняются смешанной, появляются определенные модернизации внутри систем, и все эти технологические, процессуальные изменения доводят их до состояния криптограмм, где «очень важными» являются совершенно несущественные детали процедуры или технологии и совсем неважным является отсутствие ответа на вопрос «А служит ли очередное усложнение избирательной системы ее главной цели – способствовать выбору *эффективной* власти?». Законодатели так увлеклись процессом, что «вместе с водой выплеснули и ребенка». Математические формулы и расчеты – кому прибавить, а кому убавить, технические требования к помещениям и техническому сопровождению начисто вытеснили содержание выборов – реализацию гражданином своего гражданского и государственного долга, выбирать достойного кандидата. Окажись достойным кандидатом простой гражданин – далеко не все у него получится даже при наличии программы, идеальной биографии и других сопутствующих атрибутов порядочного человека и гражданина. Если он захочет стать губернатором, то его попросту не допустят к выборам, поскольку

самовыдвижение на выборах губернатора не предусмотрено, как не предусмотрен на выборах Его величество гражданин, не приписанный ни к одной из политических партий¹⁸.

Истории известен случай, когда древнегреческий философ Диоген ходил по городу днем с ярко горящей лампой. Прохожие удивлялись и спрашивали философа, зачем ему днем горящая лампа. «Ищу человека», – отвечал Диоген и продолжал свой путь далее. Так и мы в своих избирательных системах, интересах и технологиях должны по аналогии поискать гражданина. Вряд ли можно отнести к объективной необходимости и так называемый «муниципальный фильтр», который существенно нарушает конституционные права граждан¹⁹. В Конституции Российской Федерации говорится о том, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации (часть 4 статьи 3). Однако избирательные бонусы политических партий, которым безоговорочно подчиняется действующая избирательная система, по сути приводят к выводу о том, что выборы превращаются в процедуру с целью легитимизации партийных прерогатив на очередной срок и на выборном горизонте маячат лишь узко групповые политико-экономические интересы. При первых альтернативных выборах в советское время (1989 г.) явка избирателей (мы уже упоминали) была 99,9 % при отсутствии кнутов и пряников. В настоящее время мы не смогли избежать достаточно нелицеприятного отсутствия порогового значения, поскольку до избирательных участков иногда доходит слишком маленькая часть избирателей. Мы взываем к их гражданской совести и ответственности, но надо формировать мотивацию и утраченный интерес к своим возможностям повлиять на формирование органов государственной власти. В 2021 г. предстоят выборы в Государственную Думу РФ. Думается, в связи

¹⁸ См.: Закон Ставропольского края от 02.07.2012 г. № 67-кз «О выборах губернатора Ставропольского края» (пункт 1 статьи 6) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2012. № 39. Ст. 10024.

¹⁹ См.: Черепанов В. А. Ставропольский край как субъект Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование : монография. М., 2019. С. 6.

с падением доверия к власти и властям предрержащим, к политическим партиям и партийным чиновникам грядет очередная модернизация законодательной системы!

Мы потеряли гражданина своего государства: его пассивные права реализуются далеко не в полной мере, его активные права либо не востребованы самим гражданином в силу отсутствия мотивации, либо виртуозно манипулируются многочисленными регламентами и фильтрами.

Думается, задачу ближайшей «модернизации» выборного законодательства необходимо сформировать не в сторону очередного этапа приспособленчества, а в сторону раскрепощения в процессе выборов его Величества Гражданина и наделить его полноценной способностью реализовать все свои конституционные права и свободы, реализовать свой гражданский долг и испытать чувство гордости от осознания своего участия в выборах эффективной действующей власти.

ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

*А. М. Дроздова, доктор юридических наук, профессор,
Северо-Кавказский федеральный университет*

На основании Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 году, в статье 21 которой сказано о том, что «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»²⁰, позволим себе отметить тот факт, что, рассуждая о современной демократии, о на-

²⁰ Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

родовластии, мы не можем не упоминать выборы как таковые, поскольку каждый человек в стране наделен конституционным правом на участие в управлении страной.

Объективно выборы, как элемент современной политики любого демократического государства, являются важным и неотъемлемым компонентом политической жизни на современном этапе. Вспоминая Н. А. Бердяева, в его рассуждениях о демократии и власти читаем, что «власть не может принадлежать всем, не может быть механически равной. Власть должна принадлежать лучшим, избранным личностям, на которые возлагается великая ответственность и которые возлагают на себя великие обязанности. Но эта власть лучших должна быть порождена из самых недр народной жизни, должна быть имманентна народу, его собственной потенцией, а не чем-то навязанным ему извне, поставленным над ним»²¹, что, несомненно, указывает на процесс избрания властных органов.

Понятно, что выборы призваны, с одной стороны, обеспечить смену власти мирным путем и сформировать необходимые органы государственной и муниципальной власти, а с другой – позволить гражданам участие в политических процессах государственного уровня и принять участие в управлении государством через своих избранных. На разных уровнях формирования государственных органов власти могут использоваться разные типы известных избирательных систем, при том, что ответить однозначно на вопрос, какая из них лучше, не сумел еще ни один мыслитель.

Но, возможно, есть смысл рассматривать одним из основных принципов при проведении выборов *принцип справедливости* с тем, чтобы повсеместно стремиться его реализовать во всех структурах и процессах избирательной кампании и, опираясь на него, попытаться определить элементы справедливости в процессе организации и проведения выборов всех уровней.

По мнению ряда авторов, *избирательная система*, она же система голосования, она же система выборов, есть совокупность правил, методов, процессов, правовых норм, которые

²¹ Бердяев Н. А. Судьба России // Власть – Государство – Общество. Из трудов мыслителей, философов, политиков. М., 2004. С. 201.

обеспечивают процесс выборов лиц на государственные должности или формируют государственные органы представительной власти. В этой связи становится понятной множественность избирательной системы для понимания ее сущности, так как в процессе голосования определяются сроки проведения самих выборов, определяется число избирателей и исчисляется количество кандидатов, устанавливаются правила выдачи и подсчета бюллетеней, определяются пределы расходов денежных и иных средств, устанавливаются и оборудуются места проведения выборов и т. д. Все вышеперечисленное объективно воздействует на выбор конкретной формы избирательной системы при формировании того или иного органа власти.

Понятие «избирательная система» в СССР впервые появилось в Конституции 1936 года, глава XI которой носила название «избирательная система» и регулировала не только избирательные права граждан, но и порядок организации и проведения выборов в стране.

Как известно, принято обсуждать в основном три вида избирательных систем, а именно: *мажоритарную* избирательную систему, *пропорциональную* избирательную систему и *смешанную* избирательную систему. Ради справедливости следует сказать, что некоторые авторы не называют смешанную отдельным видом, а некоторые рассматривают вместе с видами избирательных систем и их подвиды.

Как известно, *мажоритарная* избирательная система, от фр. *majorité* – большинство, подразумевает персональное или индивидуальное представительство в процессе формирования того или иного выборного органа власти; победитель определяется при этом по большинству голосов избирателей, имеет разновидности: абсолютного и относительного или квалифицированного большинства.

Общеизвестно, система формирования выборных органов власти через партийное представительство называется *пропорциональной*, при этом в результате выборов мандаты распределяются в полном соответствии с числом набранных партиями голосов.

Данный вид избирательной системы активно внедрялся в России в период с 2007 по 2011 год, при том, что она пре-

терпевала изменения, связанные с тем, что для партий был повышен избирательный барьер с 5 до 7 %; был ликвидирован нижний порог явки; партиям было запрещено объединяться и то, что до сих пор вызывает дискуссии и споры, не стало возможности голосовать «против всех».

Нельзя не сказать о **смешанной** избирательной системе, при которой территория того или иного субъекта делится на избирательные округа, при этом кандидаты выдвигаются как для мажоритарной системы, так и в составе списков кандидатов, имена которых выдвинуты партиями на основе пропорциональной системы. В процессе распределения мандатов обычно используют аналогичный принцип: часть мандатов распределяется между победившими по мажоритарной системе, а часть – между победившими по партийным спискам (пропорциональной системе).

О плюсах и минусах каждого вида существующих избирательных систем говорят и спорят теоретики и практики уже много лет, пытаются производить различные изменения и реформирования, но при этом не *находят единого подхода* к применению того или иного вида избирательной системы, может быть, и потому, что это не объективно и не реально.

В процессе дискуссий о различных сторонах применения той или иной избирательной системы появляются мнения и вопросы о **справедливости** системы в целом или отдельных ее элементов. Тогда нам следует определиться перед обсуждениями в понимании и сущности самой справедливости как понятия. Имеет ли право на существование принцип *справедливости избирательной системы* или *принцип справедливости в избирательной системе*? Зададимся такими вопросами, как мы определяем справедливость, для каких участников избирательного процесса, хотят ли избиратели справедливости и в чем они ее видят? Если организовано справедливое голосование, то удовлетворит ли это всех избирателей? А как узнать мнение тех, кто не явился на избирательный участок в день выборов, но после них предъявляет претензии? Может ли быть достигнут *справедливый итог голосования для всех* заинтересованных сторон или нет?

Множество поставленных вопросов подтверждает лишь сложность обсуждаемой темы и многоаспектность избирательной системы и избирательного процесса. Обратившись к источникам международного избирательного права, отметим, что для соблюдения и защиты основных прав и свобод личности обычно используются понятия и термины, такие как *подлинные, свободные, справедливые* выборы. Так, например, статья 1 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой Межпарламентским союзом, указывает, что «в любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинных, свободных и **справедливых** выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего, равного и тайного голосования»²².

Если попытаться определить систему критериев, которым должны соответствовать выборы, чтобы международное сообщество смогло признать их демократическими и подлинными, свободными и справедливыми, то, обратившись к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002²³, видим, что в статье 1 указаны стандарты демократических выборов, которые представлены в виде следующих принципов:

- сначала определяется *право гражданина избирать и быть избранным* в любые органы государственной и негосударственной власти, особого внимания заслуживает формирование представительных органов государственной власти, при условии реализации и обеспечения необходимых гарантий избирательных прав и свобод всех субъектов избирательного процесса;

²² Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза, Париж, 26 марта 1994 года). URL: <http://st.golosinfo.org/2014/02/Deklaratsiya-o-kriteriyah-svobodnyh-i-spravedlivyh-vyborov.pdf>.

²³ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.). URL: <https://base.garant.ru/1156220/>.

- обозначая в качестве основы всеобщность равного избирательного права при тайном голосовании, что гарантирует обеспечение свободы волеизъявления избирателей на выборах всех уровней, провозглашаются также принципы периодичности и обязательности, *справедливости*, подлинности и свободы выборов;
- нельзя при этом не назвать принцип открытости и гласности избирательного процесса;
- провозглашается и обеспечивается принцип любой, и судебной в том числе, защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, при условии, что имеет место наличие действующего механизма общественного и при необходимости международного наблюдения за процессами в ходе выборов.

Необходимо отметить, что в международных избирательных стандартах имеет место конкретное закрепление понимания и сущности справедливых выборов. Так, например, в тексте Всеобщей декларации прав человека (часть 3 статьи 21) читаем, что выборы «должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве», а Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (статья 10) определяет, что «соблюдение *принципа справедливых выборов* должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса».

Тем самым как *справедливая* определяется *система* одинаковых и равных условий организации и проведения самого процесса выборов. Можно также сделать вывод о том, что выборы автоматически могут быть признаны справедливыми, если в процессе их подготовки и проведения детализируется определенная система принципов, среди которых принято называть как всеобщее и равное избирательное право, так и равные возможности для каждого кандидата или каждой политической партии в процессе участия в избирательной кампании; как механизм равного доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций, так и справедливость и гласность процесса финансирования выборов; обеспечение принципа честного

голосования и подсчета голосов с последующим качественным и быстрым информированием о результатах голосования; не забывая при этом оперативное и официальное опубликование итоговых показателей выборов.

Нельзя не сказать и о том, что подготовку и организацию избирательного процесса следует построить на основании беспристрастности самих избирательных органов, которым предписано работать открыто и гласно, поскольку они обязаны допустить над своими действиями контроль со стороны общественности различного уровня, а также участие при необходимости международных наблюдателей. Если имеют место случаи нарушения избирательных прав граждан, то регламентированы нормы незамедлительного и эффективного рассмотрения судебными инстанциями или иными уполномоченными на то структурами поступивших жалоб, которые следует рассмотреть не только на территории государства, но и в международных специальных органах по защите и восстановлению нарушенных избирательных прав и свобод, правовое регулирование деятельностью которых осуществляется нормами международного права.

Тогда уместны и рассуждения следующего характера, а именно: надо создать условия для того, чтобы была реализована юридическая норма по воплощению принципа *всеобщего избирательного права гражданина*, так как без соблюдения названного принципа, который следует признать центральным, не может быть справедливых выборов, хотя это порой и не достижимо, при том, что для обеспечения справедливости выборов необходимы и иные реализации юридических норм и гарантий. Так, например, необходимы механизмы искоренения необъективности, мошенничества, подтасовок и фальсификаций, которые обеспечат эффективную защиту всего выборного процесса.

Нельзя не сказать о механизмах информированности населения и внедрения инфокоммуникационных технологий на всех этапах избирательного процесса, с тем чтобы обеспечить реализацию политической воли народа, сделав выборы подлинно народными. Подлинность результатов выборов принято проверять с использованием механизма различных групп

наблюдателей. Считается предположительно, что объединения наблюдателей являются нейтральными и объективными, что позволит завоевать доверие избирателей в процессе их свободного выражения своей политической воли. Зададимся вопросом: как мы, избиратели, сможем узнать, что наблюдатели взяли на себя ответственность и обязались быть нейтральными и объективными, если они представляют реально какую-то группу или партию, что означает их приверженность к тому или иному курсу политической программы избирателей?

Наблюдателей на избирательном участке достаточно много, они могут быть известными лицами, и может возникнуть ситуация, когда избиратели, зная лично наблюдателей, доверяют им. Однако в большинстве случаев наблюдатели – это лица не известные избирателю, и странно выпытывать у них, взяли ли они обязательства быть объективными и не вмешиваться в избирательный процесс и является ли это их пребывание на избирательном участке единственной целью обеспечения объективности и достоверности выборов.

Рассуждая о справедливости по отношению к субъектам избирательного процесса, также возникает ряд вопросов о справедливости выборов, а для кого они справедливы? По каким принципам и критериям можно объективно дать ответ на эти вопросы? Если брать позицию *организаторов* выборов, то это одни принципы и критерии, если рассматривать мнение простых *избирателей*, то принципы и критерии несколько другие, если рассматривать справедливость с точки зрения *избираемых* на выборах, то критерии будут выдвигаться самые противоположные; а могут ли быть довольны справедливостью выборов и результатов *все участники* избирательного марафона? Более того, своя справедливость имеет место быть в требованиях и восприятии результатов выборов у проигравших, как учесть их требования в дальнейшем?

Позволим обратиться к великим мыслителям и вспомнить, что в свое время Аристотель высказывал мысль о том, что только сапожники могут выбрать лучшего сапожника и никто иной, лучшего столяра – сами столяры и т. д. Это указы-

вает на тот факт, что судить реально и справедливо о качестве результатов выборов могут те, кто разбирается в данной сфере деятельности, знает ее характерные особенности, а никак не все желающие оценить избирательный процесс. Избирателей и организаторов выборов следует обучать и подготавливать к событию выборного периода, а не оставлять их один на один со своими сомнениями и принципами. Избиратель, как и организатор выборов, должен быть обученным и грамотным. Получается, что выбрать лучшего представителя власти может только представитель власти, лучшего управленца может выбрать управленец, т. е. тот, который знает все стороны работы данных органов и должностных лиц. Тогда опять проблемы, какими должны быть те управленцы, которые будут выбирать, и при чем тут тогда народ и народная воля. Может быть, мы обманываем все друг друга и сами себя? В пору обратить внимание на труды Сунь Ятсена – мыслителя и общественного деятеля Китая (1866–1925), автора Конституции пяти властей ²⁴, который в свое время высказал мысль о том, что «как бы хороши ни были выборы, они не дают ответа на вопрос: *кого выбирать*» ²⁵. Он полагал, что невозможно избежать злоупотреблений на всеобщих выборах, так как надо вырабатывать определенные критерии отбора кандидатов. Одни считали, что это наличие имущества, а, по мнению Сунь Ятсена, это *моральные качества, способности, талант*. И, более того, если подобрана группа людей даже по необходимым моральным качествам, способностям и талантам, трудность составляет то, что среди них надо выбрать самых достойных. В качестве ответа на поставленные вопросы Сунь Ятсен поясняет: «у нас в Китае издавна существовал хороший для этого метод – экзамены» ²⁶, которые предшествовали поступлению чиновника на службу, при том, что он предлагает выделение четвертой государственной власти – экзаменационной, наряду с известными и общепринятыми тремя ветвями.

²⁴ См.: Власть. Государство. Общество. Из трудов мыслителей, философов, политиков. М., 2004. С. 184.

²⁵ Там же. С. 186.

²⁶ Там же.

Если применить мнение мудрого философа Сунь Ятсена к России, так сразу встанет еще масса проблем и вопросов, так как экзамены как форма аттестации известна в нашей стране и применяется во многих сферах, правда порой в извращенном виде. Рассуждая о том, что правильно и справедливо организованные и проведенные выборы, т. е. выборы без существенных сущностных нарушений, становятся основным источником легитимности власти, должен выявиться проигравший на выборах, которому следует смириться с результатами и ожидать следующих выборов. Это выглядит достаточно справедливо и обоснованно. Однако после завершения выборов и подсчета голосов обычно появляется группа недовольных, которые начинают оспаривать результаты выборов, возникают передраги, жалобы, обращения в суд, даже если это были единичные и незначительные погрешности. Значит ли это, что человек, выдвигающий свою кандидатуру на тот или иной пост в государственный орган, *психологически слабо подготовлен*, как и его избиратели тоже, не готов на основании признанных справедливых выборов признать себя побежденным.

В связи с вышеизложенным позволим предположить, что ***принцип справедливости*** – это одно понятие, а ***справедливые выборы*** по своей сути – это другое. Объективно и общепризнано, что сама *справедливость как категория* является одной из самых сложных в философско-этических концепциях, которая затрагивает обширную сферу человеческих отношений, поскольку отражает экономические, политические и правовые условия жизни общества и тенденции их развития.

Наряду с такими этическими категориями, как истина, добро, правда, которые входят в микромир человека с давних времен, относится и обозначается понятие справедливости. Названные понятия, одновременно являющиеся ценностями, всегда находились внутри форм общественного сознания, выступая при этом и как цели, и как регуляторы важнейших ценностно-смысловых идей и представлений.

Особенность категории «справедливость» вызвана тем, что эта категория – не только часть морального сознания, но и правового, экономического, политического, а великие антич-

ные философы всегда выделяли справедливость как основную категорию для оценки здоровья и состояния всего общества. Анализируя работы Сократа, Платона, Аристотеля, видим, что и они по-разному трактовали понимание справедливости. Интересны воззрения на справедливость у И. Канта, А. Шопенгауэра и других мыслителей прошлого.

Необходимо отметить, что многие ученые современности в своих научных трудах пытались обосновать построение справедливого общества в целом, однако, не изучив «Теорию справедливости»²⁷ Джона Роулса, в которой он изложил теорию построения модели справедливости как основы функционирования общественной системы, которая бы отвечала интересам всех членов общества одновременно, и не обратив внимания на критику концепции со стороны Ю. Хабермаса²⁸, не представляется возможным понимание глубины и сложности поставленной научной проблемы и ее решения. В этом плане и интересна полемика Джона Роулса и Юргена Хабермаса.

Необходимо отметить, что современные российские ученые в основном рассматривают принцип справедливости в судопроизводстве и в уголовном праве. Или воспринимают принцип справедливости как систему принципов иных, которые должны быть реализованы. В этом они и видят справедливость.

Если попытаться исследовать реализацию принципа справедливости в судах, то, по результатам исследований Фонда ИНДЕМ²⁹, практически во всех судах повсеместно нарушается

²⁷ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard, 1971. Роулс Джон. Теория справедливости. Новосибирск, 1996. С. 156. URL: <http://e-libra.su/read/415471-teoriya-spravedlivosti.html>

²⁸ См.: Хабермас Ю. Религия, право и политика. Политическая справедливость в мультикультурном мировом обществе // Политические исследования. 2010. № 2. URL: https://www.studmed.ru/view/ha-bemas-yu-religiya-pravo-i-politika-politicheskaya-spravedlivost-v-multikulturnom-mir-obschestve_10fe9e7fbe1.html

²⁹ См.: Римский В. Л. Справедливость в современной России: мечты и использование в социальных практиках. Результаты исследования фонда ИНДЕМ // Общественные науки и современность. 2013. № 5. С. 27–36.

равенство граждан перед законом и не соблюдается самими же судьями. На практике, лица влиятельные и обеспеченные (например, мошенник, обманувший другое лицо и распоряжающийся свободно чужими деньгами, которых не жалко) всегда имеют преимущества, и суды больше доверяют им, чем взглядам простых граждан, которым в суде очень трудно доказать вину мошенника.

Практические работники знают закономерности рассмотрения дел в суде и заранее понимают, что суд примет сторону более сильного: например, банка, налогового органа, государственного органа власти и т. д. Сами суды создают условия для понимания гражданами принципа: «у сильного всегда бессильный виноват», что никак не возвышает суд и не порождает у населения чувства справедливости и защищенности, веры в судебное разбирательство.

Объективно само понимание сущности понятия «справедливость» всегда связано с отношениями между людьми, а отсюда и возникает вид *справедливости социальной*, что употребляется чаще, чем справедливость вообще, поскольку социальная справедливость осуществляет контроль результатов деятельности лиц в социуме и наделение граждан реальными равными или неравными правами, что в конечном счете вызывает серьезные сложности в достижении консенсуса для понимания и применения принципа справедливости в социуме.

Нельзя не отметить, что справедливость в понимании российских граждан не всегда сводится только к равенству богатства и материального обеспечения. Обычные люди полагают, что совершенно справедливо, если работник, качественно и эффективно выполняющий свою работу, зарабатывает больше, при том, что именно эта категория людей сможет обеспечивать себя лучше, пользоваться платными услугами, получать большую пенсию, они не совсем согласны. Некоторая часть населения считает, что государство им всегда обязано и должно, даже если они сами могут, но не предпринимают усилий для изменения ситуации в своей жизни.

Вероятнее всего следует согласиться с тем, что *абсолютная справедливость* недостижима, но к ней следует стремиться. Понятно теперь, что в российском обществе нет смысла рассуждать об объективной социальной справедливости, как и в любом другом, по причине того, что какая бы то ни была социальная группа, она будет оценивать справедливость в устройстве и функционировании общества, в любой иной сфере, положив в основу собственные представления и интересы, которые объективно и реально различаются, гарант совместимости этих интересов в лице государства со своей ролью не справляется, так как имеет свои собственные интересы, да и гражданская активность народных масс далека от консенсуса в сфере социальной справедливости, хотя бы по причине нашей разобщенности и необщительности, так как на наше с вами сознание и правосознание в том числе постоянно воздействуют инфокоммуникационные технологии, которые делают все для того, чтобы понизить нашу активность, разделить общество и лишить его общения.

Мы перестаем ходить в библиотеку, на встречи и дискуссии, тем более необходимые сегодня в свете рассуждений о справедливости с целью достижения компромиссов среди различных социальных групп: молодые и пожилые, мужчины и женщины, работающие и не работающие, обеспеченные и малообеспеченные, здоровые и в некотором роде обреченные на постоянное пребывание в больнице, проживающие в семье и одинокие и т. д. В современной России именно на плечи развитого гражданского общества должна лечь вся тяжесть воспитания социума в свете православных ценностей и добродетели для обеспечения социальной справедливости. Крайне необходимы постоянно действующие в различных социальных группах научные семинары и дискуссии по воспитанию солидарности, взаимного доверия, взаимопонимания и уважения друг к другу, воспитанию чувства взаимной ответственности, реального выполнения взаимных обязательств, обеспечению прав и свобод личности, социальной справедливости, норм общечеловеческой морали и нравственности при создании условий и возможности самореализации всех своих членов социума во всех сферах деятельности.

Предположим, что в этом случае гражданское общество сможет повлиять на власть и заставить органы власти вспомнить о своем назначении и начать решать коллективные и общественные проблемы. Они должны понять, что их задача стать эффективными и современными органами власти для достижения и реализации консенсуса между разными социальными группами, что обеспечит им самим значимость и необходимость в социуме. Все еще можно рассчитывать на то, что, по Д. Роулзу, в каждом конкретном случае мы, принадлежащие к разным социальным группам, все же сможем найти силы и договориться о принципах справедливости, которые нам следует реализовывать на практике и в период выборных кампаний особенно, чтобы лишний раз не возбуждать население ³⁰. Ради самой справедливости следует заметить, что проблемы справедливости в Российской Федерации как концепция никогда не рассматриваются в период подготовки и проведения выборов, не обсуждаются на дебатах, не дискусируются в трудовых коллективах и тем более в СМИ. Российские политики никогда не проводят публичных слушаний и обсуждений по данному вопросу. А проблема есть, так как сформированный *справедливо* орган власти, например, вполне может быть *несправедливым*, может создавать несправедливые законы и т. д., что означает, по Роулзу, нежизнеспособность и необходимость отмены таких законов.

Согласимся, что обсуждение решения проблемы справедливости в России крайне важно и необходимо с целью обеспечения и развития эффективности функционирования органов власти, формирования правосознания, правовой культуры, моральных норм и ценностей как властвующих, так и подвластных с последующим повсеместным соблюдением юридических норм и профилактикой коррупции в нашей стране. Как убедить властвующих в том, что народ и власть являются взаимозависимыми и взаимосвязанными категориями в единой сущности: в стране, в Отечестве, в нации? Не может быть страны без народа, вместе с тем не может быть и страны без власти. Как заставить

³⁰ См.: Роулз Д. Теория справедливости. С. 33.

понять властвующих, что главное назначение власти в том, чтобы организовывать и направлять социальные и политические процессы в обществе, консолидировать общество, предупреждать и устранять возникающие в обществе напряжённости и противоречия, дабы справедливость и добросовестность каждого была направлена на благо Отечества и государства?

В заключение хочу сказать, что поскольку выборы – это одна из важнейших составляющих политической жизни любого демократического государства и единственный путь к преобразованиям, гражданам нашей страны хочется пожелать стать уверенными в себе, пользоваться правами и голосовать, а властвующим стремиться к тому, чтобы люди, делая выбор, знали, что это всё не зря и каждый голос имеет вес, знали, что они вовлечены в управление государством, а не просто участвуют в рядовом мероприятии.

Завершая свои рассуждения, напомним вам такие слова:

Для того, чтобы быть справедливым, надо быть самоотверженным, т. е. несправедливым к себе, если же будешь желать быть только справедливым, то будешь пристрастен к себе и несправедлив к другому (Л. Н. Толстой).

О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО И РЕФЕРЕНДАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

*Ж. И. Овсепян, доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой государственного (конституционного)
права юридического факультета Южного федерального
университета*

Избирательное, референдарное законодательство и законодательство о политических партиях по своей природе относятся к категории основных законов. В порядке обоснования этого утверждения обратим внимание на то, что в период революци-

онных преобразований в СССР, вошедших в историю под названием «перестройка» (середина 80-х – начало 90-х гг. XX в.), применялся «пакетный принцип» преобразований в правовом регулировании: поэтапные реформы действовавших тогда конституций в СССР и РСФСР сопровождались параллельными процессами принятия нового, радикально обновляемого избирательного законодательства.

Так, в СССР наряду с принятием первого Закона об изменениях и дополнениях Конституции СССР (от 27 октября 1989 г.) в числе первых специальных радикально новых законов были акты о выборах и общественных объединениях:

- Закон СССР о выборах народных депутатов СССР (от 1 декабря 1988 г.);
- Закон СССР об общественных объединениях (от 9 октября 1990 г.);
- Закон СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» (от 10 декабря 1990 г.);
- Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме) СССР» (от 27 декабря 1990 г.).

Обратим внимание на то, что все перечисленные законы СССР (за исключением Закона о выборах) были первыми в отечественной истории Законами с подобными названиями и предметами регулирования. Кроме того, статусы общественных организаций, профсоюзов прежде регулировались их уставами, но не специальными законами в СССР; не было законов о референдумах (либо опросах общественного мнения). Что касается избирательного закона СССР 1988 г., то он кардинально отличался от прежнего законодательства о выборах советского периода по своему содержанию. В соответствии с новым избирательным законодательством вводились, например, такие, прежде не известные советской отечественной практике принципы, как альтернативность; состязательность; конкурентность выборов; принцип несовместимости депутатского мандата с занятием должностей в органах, подконтрольных и подотчетных Совету и (или) формируемым соответствующим Советом; проведение выборов на многопартийной основе; не только

по одномандатным, но и многомандатным избирательным округам; не только на основе мажоритарной, но и пропорциональной системы подведения итогов голосования.

Этот исторический опыт также дает нам основания для заключения о том, что избирательное законодательство (как и законодательство о другой высшей форме непосредственного народовластия – референдуме) является составной частью конституционных преобразований. Высокий, радикально новый потенциал, сопоставимый с уровнем радикальности новой конституции в любом государстве, свойственный отраслям избирательного (референдарного) права, подтверждает вывод об идентичности основополагающих принципов избирательного (референдарного) права и самой конституции – основного закона государства.

Конституционная природа института выборов и института референдума в истории России наиболее высоко поднята действующим Основным законом РФ, где указанные два института объявляются не только субъективным правом, но и высшими формами непосредственного народовластия. В Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. нет специальной главы об избирательном праве, но выборы упоминаются в девяти, а референдум – в пяти ее статьях.

Принадлежность избирательного и референдарного законодательства к категории основных законов предполагает соблюдение в их отношении применительно к основополагающим их положениям такого признака основных законов, как стабильность. Между тем для избирательного законодательства России последних двадцати пяти лет (1993–2018 гг.) характерен чрезвычайно высокий динамизм, непрерывные изменения, в том числе в ключевых, а не только второстепенных частях, которые не позволяют через рационализацию законодательства о выборах обеспечивать на надлежащем уровне конституционный принцип народовластия. В этой связи представляет интерес на предмет его обсуждения разработанный на базе МГУ им. Ломоносова проект кодифицированного закона о выборах – Избирательного кодекса Российской Федерации.

Законодательство о партиях также относится к категории законов, имеющих конституционно-правовую природу, что подтверждается как минимум двумя обстоятельствами: во-первых, партии являются государствообразующими институтами (основной субъект выдвижения кандидатов на выборные должности и проведения агитации и пропаганды в их поддержку и др.); во-вторых, их статус в новейший период (в конституциях, принятых в период после Второй мировой войны) в большом объеме является предметом регулирования избирательного законодательства. В этой связи, и не только, в Российской Федерации в анализируемый период (1993–2018 гг.) законодательство о политических партиях, как и избирательное законодательство, также весьма динамично и развивается весьма противоречиво. В этом контексте актуальным является анализ тенденций в развитии «партийных статусов» в избирательном законодательстве России по таким аспектам исследования, как партии и иные общественные объединения в избирательном процессе в РФ и др.

Применительно к поставленному вопросу о дихотомии «партии – иные общественные объединения» в избирательном процессе отметим следующее. Сначала в законодательстве РФ 1993 г. специальное упоминание о партиях в избирательном законодательстве отсутствовало (использовалось более «емкое» понятие «общественные объединения»). В 1993–2003 гг. – приоритет, а с 2005 г. – монополия партий как единственного (от институтов гражданского общества) инструмента выборов. В законодательстве, действующем в 1993–2003 гг., таким образом, был установлен приоритет, а начиная с 2005 г. – монополия политических партий как общественных институтов организации выборов.

Однако в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 2014 года из указанного подхода сделаны некоторые исключения. Так, в пункте 6 статьи 41 действующей редакции этого закона, который регулирует порядок самовыдвижения, наряду с партиями упоминаются и «иные общественные объе-

динения». Здесь сказано, что в своем заявлении о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу по выборам в Государственную Думу кандидат в депутаты «вправе указывать... свою принадлежность к политической партии, зарегистрированной в установленном федеральным законом порядке, либо не более чем к одному иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке и свой статус в этой политической партии, общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и подписанного уполномоченным лицом политической партии, общественного объединения либо уполномоченным лицом соответствующего регионального отделения политической партии, общественного объединения».

Аналогично в действующей редакции Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сказано, что при выборах муниципальных представительных органов и глав муниципальных образований избирательным объединением, помимо политических партий, является также «иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования» (пункт 25 статьи 2 данного Закона).

Как можно квалифицировать такого рода новеллы: о восстановлении упоминания об иных, помимо политических партий, избирательных объединениях? Как форму, переходную к политическим партиям (аналог «малых партий»)? Полагаем, что такого рода нормы могут стать «люфтом» для процессов обновления партийной системы наряду с сохранением крупных,

бесспорно «рейтинговых» партий (что важно для сохранения стабильности государства) – обеспечить расширение палитры конкурентоспособных партий в России, способных отражать динамику социальных запросов.

ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

*И. В. Ирхин, кандидат юридических наук, доцент
Кубанский государственный аграрный университет*

Проблема выбора оптимальной модели избирательной системы представляет собой едва ли не основополагающий вопрос организации и функционирования системы публичной власти в любом государстве.

В значительной степени от особенностей применяющейся избирательной системы зависит уровень восприятия институтов публичной власти в обществе, а ее сущностно-содержательные характеристики предопределяют возможность имплементации в социальную и государственную сферы жизнедеятельности подлинно демократических ценностей. Можно также сказать, что определенная модификация избирательной системы отражает уровень зрелости общества и его институтов.

Вместе с тем вопрос о выборе конкретной избирательной системы предполагает персонифицированный подход к анализу присущих конкретному государству и обществу особенностей, поскольку любая система должна опираться на конкретный контекст социальных реалий, отражать глубину проникновения в них традиций демократии и права, а также учитывать особенности территориальной организации государства, форму правления и действующий политический режим.

В рамках локальных пространств и сообществ названные условия преломляются с учётом присущей им специфики. В этом плане уместно упомянуть о дуализме избирательных систем среди индейских общин Канады. Речь идёт о том, что среди одной

группы индейцев нередко сосуществуют два вида избирательных систем: формальная (по Индейскому акту) и традиционная.

Канадский исследователь К. Коатес подчеркивает, что «предусмотренная Индейским актом форма управления, которая включает избираемых племенем глав и Советов, зачастую считается индейцами нелегитимной. Они признают и продолжают руководствоваться правилами, в соответствии с которыми статус вождя (chief) переходит по наследству, применяют традиционные политические системы даже тогда, когда официальные полномочия и правительственные программы финансируются через Советы племен на основании Индейского акта»³¹.

Другие авторы указывают, что «в настоящее время некоторые индейские группы считают предусмотренный Индейским актом порядок избрания главы группы пережитком колониального прошлого, проявлением неуважительного отношения к традициям и ценностям индейцев»³².

Приведённый пример выступает характерным подтверждением того, что избирательная система, являющаяся основой формирования правового режима самоуправления, должна произрастать из конкретных социальных условий, а не быть навязанной извне.

Вместе с тем традиционное видение отдельных сообществ на избирательную систему не должно быть объектом апологетики со стороны государства и его институтов. Необходимо вырабатывать компромиссные решения, основанные на механизме конвергенции устоявшихся (традиционных) и актуальных форм и методов идентификации положения человека в условиях текущей действительности.

Одновременно необходимо учитывать, что идеальной избирательной системы, которую можно было бы экспортировать

³¹ Koates K. The Indian Act and the Future of Aboriginal Governance in Canada. National Centre for First Nations Governance. 2008. P. 5. URL: http://fngovernance.org/ncfng_research/coates.pdf

³² Quesnel J., Ishkanian K. Custom Election Codes for First Nations: A Double-Edged Sword. British Columbia. 2017. P. 4. URL: www.fraserinstitute.org/sites/default/files/custom-election-codes-for-first-nations.pdf

в любую страну мира, не существует в силу имплицитных рисков возникновения дифференцированного эффекта в разных правовых системах. В данном аспекте примечательно, что Правила надлежащей практики по избирательным делам, принятые Венецианской комиссией в 2002 году ³³, ориентируют государства – члены Совета Европы на определенные условия реализации общепризнанных принципов избирательного права (всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое), но в них нет ни слова об оптимальной модели избирательной системы. Объясняется данный факт объективной невозможностью выработки универсальной модели избирательной системы.

В современном мире традиционно выделяются мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы различных модификаций. Каждая из них обладает определенными преимуществами и недостатками, которые, в свою очередь, различным образом преломляются на национальном (наднациональном) и субнациональном уровнях.

На национальном уровне пропорциональная избирательная система имеет следующие основные преимущества: сбалансированность представительства, в том числе меньшинств, минимизация неучтённых голосов избирателей, благоприятные условия для заочного голосования, ограничение роста региональных партий, сравнительно более высокая явка. В качестве недостатков можно отметить следующие: слабая географическая репрезентация интересов избирателей, проблемы отчётности перед ними, доминирование партийных интересов и господство партийной дисциплины, риски деструкции деятельности представительных органов при антагонизме взглядов политических партий, наделение политических партий обширными полномочиями.

Преимущества мажоритарной избирательной системы заключаются в отсутствии недостатков, характерных для пропор-

³³ См.: Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd Session (Venice, 18–19 October 2002). URL: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

циональной избирательной системы, а её недостатки являются преимуществами пропорциональной избирательной системы. Смешанная избирательная система объединяет преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Таким образом, при выборе конкретной избирательной системы необходимо исходить из целей, ради которых она создаётся и будет применяться (например, обеспечение межпартийного баланса в представительном органе или, напротив, формирование доминирующей политической партии).

В этом плане заслуживает поддержки позиция В. А. Черепанова, который предлагает «на выборах депутатов региональных парламентов отменить обязательность применения пропорциональной избирательной системы, предоставить возможность субъектам РФ самим, по собственному усмотрению, определять вид применяемой при этом избирательной системы с учётом региональных политических особенностей»³⁴.

Правилами надлежащей практики по избирательным делам Венецианской комиссии закрепляется несколько основополагающих требований к избирательной системе.

Во-первых, стабильность правового регулирования (в этом плане заслуживает поддержки позиция о недопустимости внесения изменений в избирательное законодательство ранее года до назначения даты выборов). Во-вторых, уважение прав человека, в частности свободы самовыражения, свободы собраний и права на объединение. В-третьих, закрепление процессуальных гарантий, в особенности при организации голосования. В-четвёртых, избирательная система должна быть по возможности доступной и простой, поскольку если избиратели не понимают, как избирательная система отражает их мнения, то они в меньшей степени будут признавать результаты выборов.

В научной литературе выделяется более широкий спектр критериев квалификации требований к реформированию избирательных систем.

³⁴ Черепанов В. А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования : монография. М., 2018. С. 215–216.

В частности, в работе по названию «Инжиниринг избирательных систем: возможности и ловушки»³⁵ сформулированы следующие вопросы, на которые необходимо ответить при постановке вопроса о реформировании избирательной системы: основывается ли избирательная система на ценностях и целях, ради которых она сформирована; является ли данная система работоспособной в текущих условиях и в ближайшей перспективе; способствует ли система урегулированию конфликта и политике примирения; является ли система простой и понятной для избирателей; предусматривает ли система условия для конкуренции на выборах, результаты которой будут признаны в качестве легитимных; способствует ли избирательная система стабильности партий и внутрипартийной конкуренции; достаточно ли профессионализма, административных и финансовых ресурсов для устойчивого функционирования избирательной системы; насколько избиратели убеждены в том, что их участие в выборах является объективно нужным; способна ли избирательная система содействовать учёту различных политических точек зрения и социальных групп; является ли понятным и легитимным процесс оценки функционирования системы и оценки требований к её усовершенствованию.

Итальянский исследователь Г. Ортона приводит четырнадцать основных вопросов, которые необходимо поставить при оценке наиболее подходящей избирательной системы. К числу таковых относятся: отражение интересов избирателей и ответственность перед ними, эффективность государственного управления, уровень коррупции, объем и виды бюджетных расходов на избирательную систему, а также сроки финансирования избирательной системы, соотношение полномочий лоббистов, возможности реализации политиками своих инициатив, наличие у избирателей и кандидатов возможности для принятия стратегических решений, сложность избирательной системы,

³⁵ Wall A., Salih M. Engineering Electoral Systems: Possibilities and Pitfalls. Published by the NIMD Knowledge Centre, Hague, 2007. P. 17. URL: www.aceproject.org/ero-en/misc/engineering-electoral-systems-possibilities-and.

защита меньшинств, риски чрезвычайных (extremely) выборов, использование голосов избирателей в популистских целях³⁶.

Вполне очевидно, что указанные критерии предполагают гибкую дифференцированную оценку условий их применения. Кроме того, существует высокая вероятность столкновения приведённых критериев друг с другом. Например, далеко не всегда можно найти компромисс между содействием внутрипартийной конкуренции, урегулированием конфликтом и политикой примирения. В связи с этим необходимо исходить из персонифицированного подхода к анализу конкретных условий учреждения, реформирования, применения той или иной избирательной системы.

Применительно к Российской Федерации представляется интересным инструментарий механизма панаширования, который открывает перед избирателями возможность самостоятельно выбирать кандидатов из различных партийных списков и голосовать за них. В отечественной литературе даётся различная оценка панашированию.

Так, А. А. Мишин считал, что при панашировании «избирателю предоставляется несколько голосов в соответствии с числом подлежащих замещению вакансий. Он может подать их как за один список, так и за депутатов из разных списков. Это открывает большие возможности для различного рода закулисных махинаций и сделок. Например, сильные партии, которым гарантировано получение определенного числа мандатов в округе, могут передать свои «излишние» голоса более слабым партиям, предложив своим избирателям в порядке панаширования проголосовать за какого-либо кандидата из списка такой слабой партии»³⁷.

Иной точки зрения придерживается И. А. Кравец. Он считает, что «система панаширования создает благоприятные

³⁶ См.: Ortona G. Choosing the Electoral System: Why Not Simply the Best One? // Universita del Piemonte Orientale, Public Choice and Public Policy Working Paper No. 32. P. 3. URL: www.ssrn.com/abstract=364460

³⁷ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов. 11-е изд., испр. и доп. М., 2004. С. 174–175.

условия для учёта личных и профессиональных качеств отдельных депутатов как более приоритетных по сравнению с их партийной принадлежностью. Система панаширования, хотя и не исключает партийно-политического преобладания в системе выдвижения кандидатов в рамках партийных списков, но предполагает создание открытых списков с возможностью голосования за кандидатов, стоящих в различных партийных списках, если их деловые, личные, профессиональные качества делают их более достойными для избрания по отношению к их партийной принадлежности»³⁸.

По мнению Ю. Н. Новикова, наиболее эффективной системой выборов в условиях многопартийности является пропорциональная система с использованием свободных списков, панаширования и аккумуляции голосов избирателей, а также избирательного метра по методу Д'Ондта³⁹. Положительная оценка панаширования дается и в других работах⁴⁰.

На наш взгляд, панаширование можно было бы использовать в качестве инструмента, позволяющего расширить спектр возможностей для избирателей при выражении собственной позиции в отношении конкретных кандидатов на субнациональном уровне (например, на выборах представительных органов муниципальных образований). Вместе с тем необходимы гарантии недопустимости трансформации панаширования в средство политических манипуляций.

Подводя итог, отметим, что при выборе избирательной системы неприменим механистический подход, недопустима упрощенческая оценка преимуществ и недостатков избиратель-

³⁸ Кравец И. А. Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность // Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 29 марта 2018 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной. Воронеж, 2018. С. 35–36.

³⁹ См.: Новиков Ю. Н. Избирательное право и избирательная система России. 1906–1996 гг. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997. С. 11.

⁴⁰ См.: Загидулин Р. А., Динчит Ш. Б. Конституционные основы дальнейшего развития института избирательного права Российской Федерации // Ученые записки ТОГУ. 2017. Т. 8, № 3. С. 37.

ных систем. Избирательная система не является самоцелью, но выступает механизмом, средством, способным сформировать конкретную модель политико-правового режима. В свою очередь, политико-правовой режим определяет идентичность избирательной системы. В разрезе присущей указанным категориям диалектической связи проявляется их сущность.

СОВРЕМЕННЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

*Д. С. Токмаков, старший преподаватель
Ставропольский институт кооперации (филиал)
Белгородского университета кооперации, экономики и права*

Опыт проведения президентской и парламентской кампаний прошлых лет показал необходимость политико-правового реформирования многих институтов российской избирательной системы, причем на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном, что обусловлено комплексом причин. Во-первых, это несовершенство современного российского избирательного законодательства, в котором имеются существенные недостатки избирательной системы, получившие свое проявление на предыдущих парламентских выборах. Во-вторых, это необходимость признания на общегосударственном уровне социальной ценности демократического воспроизводства государственной власти в рамках правовой институционализации адекватной избирательной системы. В-третьих, противоречивость российского избирательного законодательства и отдельные попытки фальсификации выборов, вызывающие недоверие к выборам в обществе.

Состояние избирательной системы в Российской Федерации всегда влияло на политическую жизнь и, как следствие, на стабильность государственной власти, а также на позиции нашей страны на международной арене. На современном этапе развития российского избирательного законодательства стоит

отметить, что в рамках законодательных инициатив Президента и депутатов Государственной Думы избирательное право становится все более актуальным и приоритетным направлением в юридической науке.

Следует подчеркнуть, что специфика развития избирательного законодательства в рамках проводимой избирательной реформы не должна своими сложностями отпугивать граждан от участия в выборах как в качестве избирателей, так и как кандидатов. Возможность разбираться в системе избирательного права, осознавать и реализовывать свои права и обязанности как избирателей является залогом развития демократических начал в Российской Федерации, которые становятся все более важными для россиян.

Для определения достоинств и недостатков российской избирательной системы, а также определения путей ее реформирования весьма полезен мировой опыт функционирования избирательных практик, в рамках которого сложилось несколько видов избирательных систем.

Наибольшее распространение получили мажоритарная и пропорциональная системы. Мажоритарная избирательная система получила свое название от французского слова *majorite*, что значит большинство. Мажоритарная система ориентирована на двухпартийные системы, например в США – республиканцы и демократы. Однако ярким примером недостатков мажоритарной системы большинство ученых считает именно выборы Президента США в 2000 году, когда Дж. Буш-младший получил большинство на выборах выборщиков, а за его конкурента А. Гора проголосовало больше избирателей, но последний проиграл по количеству округов, которые проголосовали за его выборщиков. Американская мажоритарная система обеспечила победу кандидату, за которого проголосовало меньшинство граждан. Подобная ситуация была ранее во Франции. В 1958 году на парламентских выборах, когда Французская коммунистическая партия, собрав в первом туре наибольшее число голосов (18,9 %), получила в конце концов в Национальном собрании всего 10 мест, тогда как Союз за новую республику,

собрал в первом туре меньше голосов – 17,6 %, получил 188 мест, то есть в 19 раз больше. Положительной стороной данной системы считается стабильность и устойчивость функционирования органов власти ⁴¹.

В Канаде выборы также проходят по мажоритарной избирательной системе – системе большинства. Кандидат, набравший большинство голосов в избирательном округе, получает место в Палате общин и представляет в ней свой избирательный округ ⁴². Весьма интересным является тот факт, что голосование в Канаде проводится в рабочий день, а избирателю предоставляется 3 часа рабочего времени для голосования. Таким образом, граждане не тратят выходной на данную процедуру и могут распорядиться им на свое усмотрение.

Принято выделять три вида мажоритарной системы. Кратко остановимся на каждом из них.

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Согласно этой системе победителем будет тот кандидат, который наберет минимум 50 % + 1 голос. Если никто из кандидатов не набрал абсолютного большинства, тогда проводится второй тур, в который выходят два кандидата, набравшие больше голосов, чем остальные. Система абсолютного большинства применяется во Франции и России. Обычно устанавливается нижний порог участия избирателей в голосовании; если он не достигнут, выборы считаются несостоявшимися. Достоинство данной системы заключается в том, что избранными считаются кандидаты, поддержанные большинством проголосовавших избирателей. Главным недостатком ее является то, что пропадают голоса тех, кто голосовал за проигравших кандидатов. В Российской Федерации минимальный порог явки избирателей в настоящее время отсутствует.

⁴¹ См.: Нигметзянов Т. И. Избирательные системы современности: сравнительный анализ // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2015. № 3. С. 186.

⁴² См.: Ерофеев Д. А. Избирательная система Канады. Порядок организации выборного процесса // Выборы 2018: Сборник статей по материалам региональной научно-практической конференции. Красноярск, 2018. С. 64.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства. В США её еще называют «системой, по которой победитель получает все». Это наиболее простая и распространенная система. Для победы кандидату достаточно получить больше на один голос, чем соперник. Данная система применяется в странах англосаксонской правовой системы, связанных так или иначе с британской традицией.

Мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства. В этой системе победившим считался кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов. Квалифицированное большинство устанавливается законом и превышает абсолютное большинство. Эта система – редкость, поскольку она менее результативна. Система квалифицированного большинства в некоторых случаях применяется для избрания президента. Так, согласно Конституции Италии 1947 года, президент избирается в ходе тайного голосования парламентом на совместном заседании палат с участием представителей всех областей страны – так называемых больших выборщиков в составе 1009 человек. Для победы кандидата на пост главы государства достаточно двух третей голосов присутствующих – 673.

В качестве мер преодоления указанных недостатков мажоритарной системы можно предложить проведение выборов по двух- или более мандатным округам. Подобный опыт имел место на выборах членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ в 1993 году. Также интересна система так называемого альтернативного голосования, который иногда именуется как консенсуальный метод голосования. Его суть заключается в том, что избиратель в бюллетене цифрами указывает предпочтительных для него кандидатов, как правило, не менее двух. Такая модель практикуется, например, на выборах в органы ООН, когда ранжировать приходится порой до пяти кандидатов. Система, безусловно, более громоздка по сравнению с традиционными, но считается, что она имеет позитивную направленность и позволяет учесть мнение значительно большего числа избирателей.

В том случае если выборы организованы **по пропорциональной системе**, то к участию в них допускаются списки кандида-

тов, а не отдельные кандидаты. Эти списки, обычно, выдвигают политические партии. Избираемый по этой системе орган комплектуется на основе партийного представительства. Данный тип системы преимущественно характерен для Израиля и Италии. Наилучший результат, если вся страна является единым избирательным округом, в котором избирается весь парламент. Например, Кнессет в Израиле включает 120 депутатов. Конечно, партийный список составляется партийным руководством, и избиратель может даже не знать и часто не знает многих кандидатов от поддерживаемой им партии. Эта система удобна для тех стран, где есть многопартийная система, действующая при демократическом режиме правления. Каждая партия обладает равными шансами на получение большинства мест в парламенте страны. Пропорциональная избирательная система более сложна в техническом плане, но результаты выборов более справедливы.

В некоторых странах на пропорциональных выборах применяются «жесткие списки», когда предложенные избирателям кандидаты получают мандаты в той последовательности, в которой они расположены в списке. Например, если список получает одну квоту, то мандат получает кандидат под номером один, если две квоты, то первый и второй и т. д. Встречается также и преференциальное голосование. Система преференции (предпочтений) при выборах означает, что избирателю предоставляется право не только выбирать список, который он поддерживает (партию, которую выбирает), но и кандидата внутри списка. Система «свободных» списков предполагает, что список кандидатов от партии ставится согласно алфавиту, а избиратель ставит цифры по своим предпочтениям – один, два, три и т. д. Если голосующий избирает только список, то это означает, что он согласен с существующим порядком расположения кандидатов. «Свободные» списки применялись, например, в Швейцарии до 1991 года.

Одним из наиболее важных преимуществ пропорциональной избирательной системы является то, что она позволяет рассмотреть на выборах огромный спектр политических партий, тем самым выражает волю меньшинства. Помимо этого, можно сказать, что данная система позволяет наиболее честно распре-

делять силу прав и полномочий партии во власти. Следующим плюсом является гарантированная возможность мелких партий войти в представительный орган.

Как правило, при такой избирательной системе избирательным округом является не часть территории, где проводятся выборы, а вся территория (государство или административная единица, входящая в его состав). При пропорциональной системе возможно установление минимального порога явки избирателей, хотя это не является ее принципиальным признаком. Важной характеристикой такой системы, что нашло отражение в законодательстве многих государств, которые применяют эту систему, является наличие электорального барьера, или как его иначе называют – «избирательного метра». Суть электорального барьера заключается в том, что происходит установление минимального показателя в процентном отношении от общего числа голосов. Достижение этого показателя является основанием допуска партии, которая выдвинула список кандидатов, к распределению мест в представительном органе.

Однако наряду с несомненными достоинствами существует огромное количество недостатков *пропорциональной избирательной системы*.

Во-первых, на депутатов, избранных по партийным спискам, не возлагается такая большая ответственность перед своими избирателями, как в мажоритарной избирательной системе. Более того, депутат может переложить ответственность на партию за принятие тех или иных ключевых решений.

Во-вторых, в силу того, что люди голосуют за партию, а не за конкретного депутата, возникает вероятность того, что избиратели могут быть и вовсе не ознакомлены с составом баллотированной партии. Одним из недостатков для самих политических партий является установление проходного порога для вступления в парламент. Иначе говоря, в парламент не могут быть включены партии, не набравшие определенного процента голосов избирателей. Помимо этого, для увеличения вероятности победы некоторые малочисленные партии вынуждены объединяться в блоки, даже если это противоречит партийным интересам. С одной сто-

роны, возникновение мелких фракций можно отнести к достоинствам пропорциональной избирательной системы, так как именно они могут изъяслять волю неуслышанных граждан. Но, с другой стороны, именно эти маленькие оппозиционные партии могут препятствовать принятию важных политических решений.

В настоящее время на выборах в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации установлен минимальный барьер в 5 %, который необходим для того, чтобы партия имела возможность представить своих избирателей. Необходимо отметить, что некоторое время назад был установлен электоральный порог в 7 %, однако с 2016 года он был снижен до 5 %. По нашему мнению, этого недостаточно. Как считают в ПАСЕ, данный порог должен быть в пределах 3 %, но есть страны, где он менее 1 %. Так, в Нидерландах он составляет 0,67 %, в Дании – 2 %, в Израиле с учетом постоянного изменения – от 1,5 % до 3,25 %, в Швеции – 4 %. Есть и рекордсмены с наиболее высоким барьером, например Турция, где он составляет 10 %. Результатом высокого электорального барьера является отсутствие в выборном органе представителей значительного числа избирателей, например в упомянутой Турции на парламентских выборах в 2002 году не прошли партии, за которые проголосовало в сумме более 45 % граждан, пришедших на выборы.

Представляется, что в нашей стране данный порог должен быть в пределах 1–2 %. Это обусловлено тем, что при существующем пороге мнение большого количества избирателей не представлено в Государственной Думе. С учетом того, что в настоящее время в нашей стране существует явно выраженная правящая партия, а оппозиционные партии не проявляют активности, снижение электорального порога позволит не только большему количеству граждан нашей страны иметь представителей в законодательном органе, но и освежить депутатский корпус за счет появления в Государственной Думе новых политических партий.

Пропорциональная система также имеет свои разновидности. Выделяют, например, ***систему единого передаваемого голоса.*** Отличается определенной сложностью, однако учитывает личные и партийные предпочтения избирателя. Система приме-

няется при выборах нижней палаты парламента в Ирландии и на Мальте, а при выборах верхней палаты – в Австрии, Индии.

Система единого непередаваемого голоса. Редкая и считается полупропорциональной, так как меньше искажает соотношение сил между партиями, чем мажоритарная система.

Система панаширования. Этот термин произошел от французского *panachage* – смесь, обозначает право избирателя голосовать за кандидатов из разных списков, вписывать в списки новых кандидатов. Панаширование может быть как при пропорциональной, так и при мажоритарной (в многомандатных округах) системе. При пропорциональной системе панаширование может сочетаться с преференциальным голосованием.

Широкое распространение в мире получила смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система, при которой одна часть депутатов избирается по мажоритарной, а другая – по пропорциональной системе.

Выборы депутатов Государственной Думы в настоящее время осуществляются именно по смешанной системе. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, из которых одна половина избирается на основе мажоритарной системы по одномандатным округам: территория нашей страны разбивается на 225 округов, в каждом из которых избирается один депутат. Вторая половина Государственной Думы избирается по пропорциональной системе на основе списков кандидатов, которые формируются политическими партиями.

Смешанная избирательная система бывает двух видов. При первом в основном применяется мажоритарная система, которая дополняется пропорциональной. В Мексике нижняя палата Конгресса состоит из 500 депутатов: 300 депутатов избираются по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах, а 200 депутатов – на пропорциональных выборах по многомандатным округам через региональные списки. В Италии соотношение комбинирования составляет 75 % на 25 %. в Венгрии 176 депутатов Национального Собрания избираются в одномандатных избирательных округах, а 210 – по пропорциональному принципу.

Второй вариант смешанной избирательной системы встречается в ФРГ, Грузии, Японии. При этом половина депутатов парламента избираются в одномандатных избирательных округах, которые охватывают всю страну, а вторая половина – по общегосударственным партийным спискам. Могут быть и не общегосударственные списки. Например, эти списки формируются по землям в ФРГ. В Российской Федерации, как отмечалось, применяется именно этот вариант смешанной системы.

Существенный признак, который необходимо брать во внимание при выборе типа избирательной системы в определенной стране, – это форма правления в том или ином государстве. В большинстве случаев *парламентская республика* склоняется к выбору мажоритарной избирательной системы или же пропорциональной, но в которой установлен слишком высокий избирательный барьер. *При президентской форме правления* выбор влияет на существование определенного политического режима в стране. Россия, являясь в целом смешанной республикой, по сути тяготеет к президентской форме, поэтому, несмотря на смешанную избирательную систему, сохраняется значительная роль политических партий. Выбор той или иной избирательной системы является, в том числе, залогом стабильности в обществе, дает возможность учесть мнение меньшинства, препятствует монополизации власти одной партией или политической силой. Именно поэтому в мировой практике в ряде стран существуют исключительные, но весьма интересные избирательные системы, например ливанская модель, обеспечивающая избрание Президентом Республики Ливан только христианина-маронита, премьер-министром – только мусульманина-суннита, председателем Парламента – только мусульманина-шиита. Именно поэтому в ряде стран отсутствуют заградительные барьеры для партий, представляющих национальные меньшинства. Тем не менее нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что на стабильность выборных процессов в той или иной стране влияет не только тип избирательной системы, но и сложившееся в обществе на протяжении его развития мифы, стереотипы поведения, политическая культура, менталитет, а также неформальные правила и нормы.



КАКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА
ЛУЧШЕ?

Выпуск 2



2

**МАТЕРИАЛЫ
О ВЫБОРАХ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
В ЕДИНЫЙ ДЕНЬ
ГОЛОСОВАНИЯ**

8 сентября 2019 года

ЧТО ПОКАЗАЛИ СЕНТЯБРЬСКИЕ ВЫБОРЫ 2019 ГОДА

*В. А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член Научно-экспертного Совета при ЦИК России*

8 сентября 2019 года состоялись около 6 тысяч различных избирательных кампаний в 85 субъектах Российской Федерации, в результате которых избраны 47 493 народных представителя в различные органы публичной власти (депутаты, главы регионов, главы муниципальных образований). Среди них представители 24 политических партий и одного общественного объединения, а также 5549 кандидатов, выдвинутых путем самовыдвижения (табл. 1).

Таблица 1 – Информация об избранных кандидатах на выборах 8 сентября 2019 года в разрезе субъектов выдвижения

Субъект выдвижения	Всего избранных (% от общего числа)
1. Единая Россия	36 285 (76,4 %)
2. КПРФ	2365 (5,00 %)
3. ЛДПР	1516 (3,20 %)
4. Справедливая Россия	1103 (2,30 %)
5. Патриоты России	177 (0,37 %)
6. Партия Роста	108 (0,23 %)
7. Партия пенсионеров	104 (0,22 %)
8. Партия «Яблоко»	102 (0,21 %)
9. РЭП «Зеленые»	71 (0,15 %)
10. Партия «Родина»	27 (0,05 %)
11. Коммунисты России	24 (0,05 %)
12. Гражданская платформа	24 (0,05 %)
13. Казачья партия	14 (0,03 %)
14. Аграрная партия России	7 (0,015 %)

Продолжение

Субъект выдвижения	Всего избранных (% от общего числа)
15. Партия за справедливость	4 (0,008 %)
16. КПСС	2 (0,004 %)
17. Партия малого бизнеса	2 (0,004 %)
18. Гражданская сила	2 (0,004 %)
19. Партия социальной защиты	1 (0,002 %)
20. Партия Дела	1 (0,002 %)
21. Общенародный Союз	1 (0,002 %)
22. Родная партия	1 (0,002 %)
23. Партия возрождения села	1 (0,002 %)
24. Трудовая партия России	1 (0,002 %)
Общественное движение	2 (0,004 %)
Самовыдвижение	5549 (11,7 %)

По инициативе Центральной избирательной комиссии России в единый день голосования 8 сентября 2019 года проведен эксперимент, когда находившиеся в Москве жители 20 регионов смогли на 30 цифровых участках принять участие в выборах высших должностных лиц 16 субъектов РФ, а также проголосовать на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы, проходивших по их регистрационному месту жительства. В дальнейшем планируется массовое создание подобных цифровых участков по всей стране.

На выборах депутатов Московской городской Думы был также проведен эксперимент по проведению *дистанционного электронного голосования* в трех избирательных округах, которое было доступным наряду с традиционным способом голосования. Для участия в электронном голосовании нужно было в установленном порядке отправить соответствующую заявку. В электронном голосовании приняло участие 10 396 человек (92,3 % от числа включенных в реестр электронных избирателей).

В рамках настоящей статьи сделана попытка кратко рассмотреть итоги и обозначить некоторые проблемные вопросы,

возникшие при проведении выборов, по результатам которых были избраны:

- депутаты Государственной Думы по четырем одномандатным избирательным округам (дополнительные выборы);
- высшие должностные лица 16 субъектов Российской Федерации;
- депутаты законодательных (представительных) органов 13 субъектов Российской Федерации;
- главы муниципальных образований административных центров (столиц) 3 субъектов Российской Федерации;
- депутаты представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) в 21 субъекте Российской Федерации.

1. Дополнительные выборы депутатов Государственной Думы

На этих выборах из 34 кандидатов от 12 политических партий по трем одномандатным избирательным округам (в Новгородской, Орловской и Свердловской областях) избраны представители партии «Единая Россия» и один кандидат от ЛДПР в одномандатном округе в Хабаровском крае.

В Орловской области в выборах по одномандатному округу № 145 приняли участие кандидаты от 8 политических партий (Единая Россия, КПРФ, Партия «Родина», ЛДПР, Справедливая Россия, Партия пенсионеров, Коммунисты России, Яблоко). Наибольшую электоральную поддержку получили кандидаты от 3 партий: **Единая Россия – 53,62 % (победитель выборов)**; КПРФ – 15,97 % и Партия пенсионеров – 8,17 %, за которых суммарно проголосовали **77,76 %** принявших участие в выборах.

В Хабаровском крае в выборах по одномандатному округу № 70 приняли участие кандидаты от 10 политических партий (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия, Патриоты России, Партия Роста, Партия пенсионеров, Партия «Родина», Коммунисты России, Партия «Зеленые»). Наибольшую электоральную поддержку получили кандидаты от 3 партий:

ЛДПР – **39,12 % (победитель выборов)**; КПРФ – 24,69 % и Единая Россия – 10,68 %, за которых суммарно проголосовали **74,49 %** принявших участие в выборах. Поскольку за победившего кандидата проголосовало 39,12 %, то *против него* высказалось большинство голосовавших (60,88 %), а *за него* (при явке 33,81 %) – *лишь 13,2 %* от общего числа всех избирателей ($33,81 \% \times 39,12 \% = 13,2 \%$).

В Свердловской области в выборах по одномандатному округу № 174 приняли участие кандидаты от 7 политических партий (Единая Россия, КПРФ, Партия «Зелёные», ЛДПР, Справедливая Россия, Коммунисты России, Яблоко). Наибольшую электоральную поддержку получили кандидаты от 3 партий: **Единая Россия – 41,59 % (победитель выборов)**; Справедливая Россия – 24,03 % и КПРФ – 13,81 %, за которых суммарно проголосовали **79,43 %** принявших участие в выборах. Поскольку за победившего кандидата проголосовало 41,59 %, то *против него* высказалось большинство проголосовавших (58,41 %), а *за него* (при явке 24,8 %) – *лишь 10,3 %* от общего числа всех избирателей ($24,8 \% \times 41,59 \% = 10,3 \%$).

В Новгородской области в выборах по одномандатному округу № 134 приняли участие кандидаты от 9 политических партий (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия, Партия Роста, КПСС, Партия пенсионеров, Коммунисты России, Яблоко). Наибольшую электоральную поддержку получили кандидаты от 3 партий: **Единая Россия – 35,39 % (победитель выборов)**; КПРФ – 20,33 % и Справедливая Россия – 12,95 %, за которых суммарно проголосовали **68,67 %** принявших участие в выборах. Поскольку за победившего кандидата проголосовало 35,39 %, то *против него* высказалось абсолютное большинство проголосовавших (64,61 %), а *за него* (при явке 23,10 %) – *лишь 8,2 %* от общего числа всех избирателей ($23,10 \% \times 35,39 \% = 8,2 \%$).

Таким образом, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы получили наглядное проявление *недостатки* используемой *одномандатной* разновидности мажор-

ритарной избирательной системы относительного большинства, при которой не учитываются голоса, поданные за других, не победивших кандидатов, так называемые «пропавшие голоса». Поэтому итоги таких выборов не отражают мнение различных групп населения, что приводит к искажению народного волеизъявления. Вряд ли выборы в *представительный* орган Российской Федерации, состоявшиеся в Хабаровском крае, Свердловской и Новгородской областях, можно считать действительно *представительными*, поскольку за победившего кандидата проголосовали в Хабаровском крае **13,2 %** от общего числа всех избирателей, в Свердловской области – **10,3 %** от общего числа всех избирателей, а в Новгородской области – *лишь 8,2 %* от общего числа всех избирателей.

В этой связи возникает широко обсуждаемый в научном сообществе вопрос о необходимости использовать на депутатских выборах различных уровней *другую* разновидность мажоритарной системы, при которой депутаты избираются *по многомандатным округам*. Тогда в избирательном округе избирается несколько депутатов, а избиратель имеет столько голосов, сколько в округе избирается депутатов. При проведении рассмотренных здесь выборов депутатов Государственной Думы в каждом из четырех субъектов четко обозначились *по три партии*, за которых в совокупности проголосовало *подавляющее число избирателей, принявших участие в выборах*:

- в Свердловской области за кандидатов, выдвинутых партией «Единая Россия», КПРФ и Справедливая Россия, суммарно проголосовали **79,43 %** принявших участие в голосовании;
- в Орловской области за кандидатов, выдвинутых партией «Единая Россия», КПРФ и Партией пенсионеров, суммарно проголосовали **77,76 %** принявших участие в голосовании;
- в Хабаровском крае за кандидатов, выдвинутых партией «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР, суммарно проголосовали **74,49 %** принявших участие в голосовании;

- в Новгородской области за кандидатов, выдвинутых партией «Единая Россия», КПРФ и Справедливая Россия, суммарно проголосовали **68,67 %** принявших участие в голосовании.

При проведении таких выборов по *трехмандатным* округам *при тех же результатах голосования* депутатами могли стать кандидаты от трех партий, за которых в совокупности проголосовало *подавляющее число избирателей*. Очевидно, что при этом (по сравнению с выборами по одномандатным округам) представительность парламента значительно возрастает.

2. Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

В единый день голосования 8 сентября 2019 года состоялись прямые выборы высших должностных лиц в 16 субъектах Российской Федерации (Алтай, Башкирия, Калмыкия; Забайкальский и Ставропольский края; город федерального значения Санкт-Петербург; Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Курганская, Курская, Липецкая, Мурманская, Оренбургская, Сахалинская, Челябинская области). В 10 регионах избраны представители партии «Единая Россия», а в 6 регионах – кандидаты, выдвинутые в порядке самовыдвижения, которые были поддержаны партией «Единая Россия». Сводная информация о выборах представлена в таблице 2.

Анализ представленных данных показывает, что на выборах высших должностных лиц (далее – губернаторы) получили проявление *многие проблемные вопросы*, накопившиеся в избирательной практике, среди которых выделим, во-первых, отсутствие самовыдвижения в большинстве субъектов РФ и, во-вторых, муниципальный фильтр.

**Таблица 2 – Сводная информация о выборах высших должностных лиц
8 сентября 2019 года**

№	Регионы	Субъекты выдвижения партий	Муниципаль- ный фильтр	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты	Причины отказа в регистрации	Явка на выборах	Результаты выборов
1	Алтай	партии	7 %	8 (3)	3 кандидата не представили до- кументы. 2 кандидата (Справедливая Россия и РЭП «Зелёные») <i>не прошли муниципальный фильтр</i>	49,88 %	Победи- тель – канди- дат от Еди- ной России (58,8 %)
2	Башкирия	партии	5 %	11 (8)	1 кандидат отказался от участия в выборах. 1 кандидат не представил до- кументы. 1 кандидат (Российская Соци- алистическая партия) <i>не прошел муниципальный фильтр</i>	71,8 %	Победи- тель – канди- дат от Еди- ной России (82,02 %)
3	Калмыкия	партии	9 %	6 (4)	1 кандидат не представил до- кументы. 1 кандидат (КПРФ) <i>не прошел муниципальный фильтр</i>	55,16 %	Победи- тель – канди- дат от Еди- ной России (82,54 %)

№	Регионы	Субъекты выдвижения	Муниципаль- ный фильтр	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты	Причины отказа в регистрации	Явка на выборах	Результаты выборов
4	Забайкаль- ский край	партии, самовыд- вижение	8 %	9 (4)	2 кандидата сняли свои канди- датуры. 2 кандидата не представили до- кументы. 1 кандидат (КПРФ) <i>не прошел муниципальный фильтр</i>	35,07 %	Победи- тель – само- выдвиженец (89,61 %)
5	Ставропольс- кий край	партии	6 %	6 (5)	1 кандидат не представил до- кументы	66,89 %	Победи- тель – кандидат от Единой России (79,64 %)
6	Санкт- Петербург	партии, самовыд- вижение	10 %	28 (3)	2 кандидата сняли свои канди- датуры. 19 кандидатов не представили документы. 4 кандидата (ЛДПР, Родина, Па- триоты России, Российская пар- тия пенсионеров) <i>не прошли муниципальный фильтр</i>	30,7 %	Победи- тель – само- выдвиженец (64,43 %)

Продолжение

№	Регионы	Субъекты выдвижения	Муниципаль-ный фильтр	Выдвинутые (зарегистр.) кандидаты	Причины отказа в регистрации	Явка на выборах	Результаты выборов
7	Астраханская область	партии, самовыдвижение	7 %	16 (4)	12 кандидатов не представили документы	33,52 %	Победитель – самовыдвиженец (64,43 %)
8	Волгоградская область	партии	5 %	8 (4)	1 кандидат снял свою кандидатуру. 2 кандидата не представили документы, при выдвижении одного из них нарушена тайна голосования. 1 кандидат (Яблоко) <i>не прошел муниципальный фильтр</i> , а также не представил иных документов	41,22 %	Победитель – кандидат от Единой России (76,80 %)
9	Вологодская область	партии	7 %	8 (5)	1 кандидат не представил документы. 2 кандидата (КПРФ, Коммунистическая партия социальной справедливости) <i>не прошли муниципальный фильтр</i>	40,52 %	Победитель – кандидат от Единой России (60,79 %)
10	Курганская область	партии, самовыдвижение	5 %	4 (4)	–	42,61 %	Победитель – самовыдвиженец (80,86 %)

№	Регионы	Субъекты выдвижения партии	Муниципаль- ный фильтр	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты	Причины отказа в регистрации	Явка на выборах	Результаты выборов
11	Курская область	партии	6 %	5 (5)	-	41,56 %	Победитель – кандидат от Единой России (67,28 %)
12	Липецкая область	партии	6 %	9 (5)	1 кандидат не представил документы. 3 кандидата (ЛДПР, Аграрная и Казачья партии) <i>не прошли муниципальный фильтр</i>	47,10 %	Победитель – кандидат от Единой России (67,28 %)
13	Мурманская область	партии, самовыдвижение	7 %	15 (6)	1 кандидат снял свою кандидатуру. 8 кандидатов не представили документы	35,83 %	Победитель – кандидат от Единой России (60,07 %)
14	Оренбургская область	партии	5 %	8 (5)	1 кандидат снял свою кандидатуру. 2 кандидата не представили документы	39,56 %	Победитель – кандидат от Единой России (65,94 %)

Продолжение

№	Регионы	Субъекты выдвижения	Муниципаль- ный фильтр	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты	Причины отказа в регистрации	Явка на выборах	Результаты выборов
15	Сахалинская область	партии, самовыд- вижение	10 %	8 (5)	3 кандидата не представили до- кументы	37,37 %	Победи- тель – само- выдвиженец (56,14 %)
16	Челябинская область	партии, самовыд- вижение	7 %	14 (5)	1 кандидат снял свою кандида- туру. 7 кандидатов не представили документы. 1 кандидат (Яблоко) <i>не прошел муниципальный фильтр</i>	45,14 %	Победи- тель – само- выдвиженец (69,30 %)

Отсутствие самовыдвижения на губернаторских выборах в большинстве субъектов Российской Федерации

Федеральное законодательство, не закрепляя самовыдвижение в качестве *обязательного* способа выдвижения кандидатов, определяет его как *факультативный* институт, который *может быть* предусмотрен региональными законами. Поскольку в подавляющем большинстве субъектов РФ установлен лишь один способ выдвижения кандидатов – политическими партиями и не закреплена возможность самовыдвижения, постольку политические партии оказываются единственными субъектами, обладающими правом выдвигать кандидатов, а граждане, не состоящие в партиях и не разделяющие их идей, *лишены своего конституционного права быть избранными на губернаторских выборах*. В этой связи многие российские граждане по независящим от них причинам не имеют возможности реализовать на губернаторских выборах свое *гарантированное Конституцией* пассивное избирательное право, что является чрезмерным и недопустимым его ограничением. Кроме того, при этом нарушается конституционный принцип равноправия, поскольку согласно части 2 статьи 19 Конституции «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от убеждений и принадлежности к общественным объединениям». Для решения данного проблемного вопроса предлагается целесообразным закрепить *на федеральном уровне* институт самовыдвижения на губернаторских выборах во *всех* субъектах Российской Федерации.

Муниципальный фильтр на губернаторских выборах

В числе множества проблемных вопросов, возникающих при использовании муниципального фильтра, выделим три основных, которые подверглись критическому осмыслению в научно-экспертном сообществе.

Во-первых, вызывает серьезное сомнение *целевое назначение муниципального фильтра*, посредством которого, по мнению Конституционного Суда, происходит признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах ре-

шать задачи, относящиеся к компетенции руководителя субъекта РФ, обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований⁴³. Тем самым муниципальные депутаты и избранные главы муниципальных образований (далее – муниципальные депутаты) рассматриваются в качестве экспертов, которые оценивают «профпригодность» кандидата, что вряд ли можно считать обоснованным. Поскольку кандидат, даже обладая необходимыми качествами для успешного замещения должности губернатора, в силу разных причин бывает неизвестным депутату, как при выдвижении грамотного управленца из другого субъекта РФ, так и в силу того, что сам депутат может быть не осведомлен о ярких и сильных личностях, работающих в своем регионе. Кроме того, на выборах, являющихся высшим *непосредственным* выражением власти народа, введено *опосредующее звено* – муниципальные депутаты, при выборах которых в силу издержек законодательного и организационного характера также не всегда адекватно выражается воля избирателей.

Во-вторых, в рамках существующей системы представительных органов местного самоуправления, сформированных при доминировании нескольких политических партий, в первую очередь «Единой России», у кандидатов от других партий возникают существенные трудности при преодолении муниципального фильтра. Нередко даже парламентские партии не могут его пройти, как это произошло в пяти регионах на губернаторских выборах, состоявшихся 8 сентября 2019 года: КПРФ (Калмыкия, Забайкальский край, Вологодская область), ЛДПР (Санкт-Петербург и Липецкая область). Кроме того, приведенные в таблице 2 случаи отказов в регистрации кандидатов при непредставлении документов нередко также связаны с невозможностью преодоления муниципального фильтра. В ряде случаев по этой причине вообще не происходит выдвижение кандидатов, причем даже от парламентских партий. Так, Регио-

⁴³ См.: Пункт 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 24.12.2012 № 32-П.

нальное отделение ЛДПР решило не выдвигать своего кандидата на выборах губернатора Оренбургской области именно *из-за муниципального фильтра* ⁴⁴.

В связи с наличием муниципального фильтра возникает абсурдная ситуация, когда Единой России для того, чтобы губернаторские выборы вообще состоялись, приходится помогать своим конкурентам собирать голоса муниципальных депутатов. Очевидно, что такая помощь оказывается не сильным соперникам, которые способны победить на выборах, а чисто техническим кандидатам, которые не могут составить реальную конкуренцию провластному кандидату. Так, по данным средств массовой информации ⁴⁵, на губернаторских выборах в Оренбургской области в районных администрациях составлялись списки депутатов для получения подписей в поддержку 2 кандидатов, во-первых, от партии «Единая Россия» и, во-вторых, от Коммунистической Партии Социальной Справедливости, который по итогам выборов получил лишь 3,62 %.

Трудно сказать, насколько эта информация соответствует действительности, однако в любом случае кандидат с надлежащим административным ресурсом может реально затруднить своим конкурентам сбор подписей муниципальных депутатов. Вряд ли подобные выборы можно считать подлинно свободными, справедливыми и отражающими волю избирателей.

⁴⁴ Депутат Государственной Думы от ЛДПР С. М. Катасонов, который планировал участвовать в выборах, прокомментировал это решение так: «Надо реально оценивать возможности, партийные в том числе. Тот фильтр, который сегодня есть, – это 240 подписей. Сегодня у нас муниципальных депутатов – 37, от ЛДПР... Поэтому для того, чтобы собрать, так или иначе мы должны были идти и договариваться с партией власти и фактически с кандидатом. Я считаю, что если участвовать в выборах, то они должны быть честные до конца. Такие полувыборы, когда ты пришел, попросил, тебе дали, – на каких условиях, мы же это всё понимаем. Поэтому я считаю, что партия всё взвесила, малое количество местных депутатов, и приняла решение, что в таких условиях мы вообще выдвигать кандидатов от ЛДПР не будем». URL: <http://echo-oren.ru/2019/06/15/73382>

⁴⁵ См.: <http://www.orenday.ru/novosti/novostnaya-lenta/190619163218>

В-третьих, установление муниципального фильтра создает возможность **для злоупотребления правом**. Федеральным законодательством не установлено никаких ограничений по количеству **собираемых** подписей в рамках муниципального фильтра, причем муниципальный депутат вправе поддержать только одного кандидата. Тем самым имеется **юридическое дозволение** на совершение таких действий, когда активный кандидат, а тем более кандидат с надлежащим административным ресурсом, **собирает** столько подписей, что его конкурентам попросту ничего не остается ⁴⁶. В этой связи предоставляется правовая возможность осуществлять сбор подписей не в целях получения муниципальной поддержки, а для того, чтобы устранить конкурентов. Иначе говоря, речь идет о злоупотреблении своим правом на сбор муниципальных подписей для получения преимущества в избирательном процессе ⁴⁷.

⁴⁶ Согласно пункту 20 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ, число подписей муниципальных депутатов, **представляемых** в избирательную комиссию, **не может превышать** число подписей, необходимое для регистрации, более чем на 5 %. Однако ограничений на количество подписей, **реально собранных** кандидатом, не установлено. В этой связи кандидат может собрать, скажем, 75 % подписей всех муниципальных депутатов, а сдать в избирательную комиссию лишь установленное число подписей. При этом, с одной стороны, не происходит нарушение правовых норм, но, с другой – имеет место злоупотребление правом на сбор подписей, поскольку депутаты, которые подписались за него, не имеют права подписываться за других кандидатов.

⁴⁷ Так, на предыдущих выборах губернатора Санкт-Петербурга 14 сентября 2014 года, по мнению О. Г. Дмитриевой, которой не удалось собрать нужное число муниципальных подписей, «был заблокирован муниципальный фильтр антиконституционным способом, поскольку господин Полтавченко дал команду собрать за себя более 70 % подписей муниципальных депутатов, сознательно блокируя фильтр для всех остальных, для «неудобных» кандидатов. Кроме того, было оказано беспрецедентное давление на муниципальных депутатов в нарушение всех конституционных прав» (Оксана Дмитриева: «Фантастическая фальсификация выборов в Петербурге». URL: <http://www.dmitrieva.org>). С учетом этого на выборах 8 сентября 2019 года О. Г. Дмитриева не стала выдвигаться, поскольку, по ее

В результате применение муниципального фильтра приводит на практике к значительному сужению условий реализации пассивного избирательного права и значительному отсеву выдвинутых кандидатов. В некоторых регионах, как следует из таблицы 2, эти цифры достаточно красноречивы.

С учетом изложенного правовая норма о муниципальном фильтре осуществляет **чрезмерное ограничение пассивного избирательного права**, поскольку способствует возникновению ситуации, при которой гражданин по независящим от него причинам не может реализовать свое **конституционное** право быть избранным. А это означает утрату самого содержания данного права, что признано недопустимым многими решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Следует обратить внимание и на то, что при самовыдвижении кандидата для его регистрации наряду с муниципальным фильтром необходимо также осуществлять **сбор подписей избирателей**. В этой связи возникает закономерный вопрос: если губернатор является выборным должностным лицом, определяемым гражданами России непосредственно, то зачем эту волю народа проверять трижды – через депутатов и глав муниципальных образований, сбор подписей (при самовыдвижении кандидата) и сам процесс голосования?

Поскольку многие из обозначенных выше проблемных вопросов, вытекающие из сущностного содержания муниципального фильтра, ставят под сомнение саму конституционность данного правового института и, в принципе, непреодолимы, то **кардинальное их решение возможно лишь путем полной отмены муниципального фильтра на губернаторских выборах**.

словам, приведенным газетой «Коммерсантъ», «у Партии Роста (членом которой она является (*примечание мое.* – В. Ч.)) нет возможности преодоления муниципального фильтра: у нас всего два депутата. Если идет реально сильный кандидат, то фильтр не преодолеть, его можно получить только из рук власти... А играть в спарринг-партнера для кандидата от власти – это не линия Партии Роста. Можно, конечно, выдвинуться и скандалить, но зачем?». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4006161>

В связи с тем, что политическая воля на принятие такого кардинального решения не просматривается, то (с учетом политических реалий сегодняшнего дня) представляется целесообразным обозначить некоторые пути смягчения негативного воздействия муниципального фильтра на выражение воли народа на выборах, к числу которых можно отнести следующие:

- снизить количество подписей муниципальных депутатов до 2 %;
- установить право муниципального депутата поддерживать не одного, а несколько кандидатов;
- установить ограничение на общее количество собираемых подписей муниципальных депутатов, например их число не должно превышать число подписей, необходимое для регистрации, более чем на 5 %;
- при сохранении муниципального фильтра отменить сбор подписей избирателей для кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения.

3. Выборы депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации

8 сентября 2019 года состоялись выборы депутатов законодательных (представительных) органов 13 субъектов Российской Федерации, на которых выдвинут 4871 кандидат, в числе которых 198 человек – в порядке самовыдвижения, а 4673 человека – от 17 политических партий. Избраны 615 депутатов, в том числе 44 депутата, выдвинувшихся путем самовыдвижения, и 571 депутат от 13 политических партий: Единая Россия – 436; КПРФ – 72; ЛДПР – 63; Справедливая Россия – 25; Патриоты России – 3; Партия пенсионеров – 3; Яблоко – 3; РЭП «Зелёные» – 3; Партия Роста – 2; Гражданская платформа – 2; Коммунисты России – 1; Родина – 1; Партия Дела – 1.

Сводная информация о выборах депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, состоявшихся 8 сентября 2019 года, представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Сводная информация о выборах депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ 8 сентября 2019 года

№	Регионы	Кол-во депутатов	Избирательная система	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты, партии	Отказ в регистрации в связи с превышением числа мест	Победившие кандидаты, возглавившие партийные списки, которые отказались от своих мандатов
1	Алтай	41	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)	243/185	35 чел.	ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (11 депутатов)			
2	Кабардино-Балкария	70	пропорциональная	7/6	–	Единая Россия – К. В. Коков, глава Республики. ЛДПР – В. В. Жириновский
3	Карачаево-Черкесия	50	пропорциональная	8/6	–	Единая Россия – Е. Б. Черменов, глава Республики. ЛДПР – В. В. Жириновский
4	Крым	75	одномандатная мажоритарная (25 депутатов)	148/114	нет сведений	Единая Россия – С. В. Аксенов, глава Республики ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (50 депутатов)			

Продолжение

№	Регионы	Кол-во депутатов	Избирательная система	Выдвинутые кандидаты, (зарегистрир.) партии	Отказ в регистрации в связи с превышением числа недостоверных подписей	Победившие кандидаты, возглавившие партийные списки, которые отказались от своих мандатов
5	Марий Эл	52	одномандатная мажоритарная (39 депутатов)	233/161	нет сведений	
			пропорциональная (13 депутатов)	10/6	3 партии	
6	Тыва	32	одномандатная мажоритарная (16 депутатов)	105/61	нет сведений	Единая Россия – Ш. В. Карамол, глава Республики ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (16 депутатов)	9/5	2 партии	
7	Татарстан	100	одномандатная мажоритарная (50 депутатов)	298/230	нет сведений	
			пропорциональная (50 депутатов)	11/7	2 партии	
8	Хабаровский край	36	одномандатная мажоритарная (24 депутатов)	243/185	нет сведений	Единая Россия – А. В. Коломыцев, глава района ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (12 депутатов)	9/7	1 партия	

№	Регионы	Кол-во депутатов	Избирательная система	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты, партии	Отказ в регистрации в связи с превышением числа недостоверных подписей	Победившие кандидаты, возглавлявшие партийные списки, которые отказались от своих мандатов
9	Брянская область	60	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)	142/112	нет сведений	Единая Россия – А. В. Богомаз, губернатор Брянской области ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (30 депутатов)	7/5	–	
10	Волгоградская область	38	одномандатная мажоритарная (19 депутатов)	111/89	нет сведений	ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (19 депутатов)	6/5	1 партия	
11	Тульская область	36	одномандатная мажоритарная (24 депутатов)	144/112	нет сведений	ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (12 депутатов)	9/7	–	
12	Севастополь	24	одномандатная мажоритарная (8 депутатов)	83/54	10 чел.	Единая Россия – А. В. Витко, заместитель Главнокома ВМФ России ЛДПР – В. В. Жириновский
			пропорциональная (16 депутатов)	12/6	5 партий	

№	Регионы	Кол-во депутатов	Избирательная система	Выдвинутые (зарегистрир.) кандидаты, партии	Отказ в регистрации в связи с превышением числа действительных подписей	Победившие кандидаты, возглавлявшие партийные списки, которые отказались от своих мандатов
13	Москва	45	одномандатная мажоритарная	426/230	42 чел.*	

* Отказ в регистрации получили 57 чел., из которых 42 чел. – при выявлении десяти и более процентов числа недостоверных или недействительных подписей. Один из них затем был зарегистрирован по решению суда.

Анализ представленных данных показывает, что на выборах депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, состоявшихся 8 сентября 2019 года, получили наглядное проявление **многие проблемные вопросы, накопившиеся в избирательной практике**, среди которых выделим вопросы, возникающие, во-первых, при использовании мажоритарной избирательной системы, во-вторых, при использовании пропорциональной избирательной системы и, в-третьих, при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов.

Проблемные вопросы, возникающие при использовании мажоритарной избирательной системы

На выборах депутатов региональных парламентов, состоявшихся 8 сентября 2019 года, в 11 из 13 субъектов Российской Федерации применялась мажоритарная избирательная система относительного большинства с одномандатными избирательными округами. В Москве выборы городских депутатов проводились исключительно на

основе мажоритарной системы, а в 10 регионах она применялась в сочетании с пропорциональной системой.

Поскольку при использовании данной разновидности мажоритарной системы не учитываются голоса, поданные за других, не победивших кандидатов, постольку результаты выборов не отражают мнение различных групп населения, что приводит к искажению народного волеизъявления. Эти недостатки детально рассмотрены нами при анализе дополнительных выборов депутатов Государственной Думы, в связи с чем, не повторяясь, приведем здесь лишь несколько ярких примеров проявления недостатков одномандатной разновидности мажоритарной системы на выборах депутатов региональных парламентов двух городов федерального значения – Москвы и Севастополя:

- в Севастополе на выборах по избирательному округу № 8, в котором баллотировались 7 кандидатов, наибольшую электоральную поддержку получили 3 кандидата, набравшие соответственно – 26,9; 21,4 и 20,7 % голосов. Тем самым за них суммарно проголосовало **подавляющее большинство избирателей, принявших участие в выборах – 69 %**. Поскольку за победившего кандидата проголосовало 26,9 %, то **против** него высказалось большинство проголосовавших (73,1 %), а **за него** (при явке 32,05 %) – **лишь 8,6 %** от общего числа всех избирателей ($32,05 \% \times 26,9 \% = 8,6 \%$);
- в Москве на выборах по избирательному округу № 30, в котором баллотировались 6 кандидатов, наибольшую электоральную поддержку получили 3 кандидата, набравшие соответственно – 28,42; 28,59 и 24,59 % голосов. Тем самым за них суммарно проголосовало **подавляющее число избирателей, принявших участие в выборах – 81,18 %**. Поскольку за победившего кандидата проголосовало 28,42 %, то **против** него высказалось большинство проголосовавших (71,58 %), а **за него** (при явке 21,9 %) – **лишь 6,2 %** от общего числа всех избирателей ($21,9 \% \times 28,42 \% = 6,2 \%$). Примечательно, что второй кандидат получил лишь на 84 голоса меньше, чем победитель.

Вряд ли такие выборы в *представительные* органы государственной власти можно считать *действительно представительными*. В этой связи, как отмечалось, представляется целесообразным использовать на депутатских выборах *многомандатную* разновидность мажоритарной системы. При проведении рассмотренных здесь выборов, например, по *трехмандатным* округам *при тех же результатах голосования* депутатами могли стать по три кандидата в каждом округе, за которых суммарно проголосовало *подавляющее число избирателей*. Очевидно, что при этом представительность региональных парламентов значительно возрастает.

Проблемные вопросы, возникающие при использовании пропорциональной избирательной системы

Широкое применение на выборах депутатов региональных парламентов получила пропорциональная избирательная система, на основе которой должно избираться *не менее 25 %* их состава. Данное положение не распространяется на Москву и Санкт-Петербург, которые вправе самостоятельно определять избирательную систему на своих выборах (пункт 16 статьи 35 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – далее Федеральный закон № 67-ФЗ).

В этой связи на сентябрьских выборах 2019 года Московская городская Дума полностью формировалась на основе мажоритарной системы, а в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии использовалась лишь пропорциональная система. В остальных регионах применялось определенное сочетание мажоритарной и пропорциональной систем, при этом по партийным спискам избирались: 67 % депутатов (Севастополь); 50 % депутатов (Крым, Татарстан, Тыва; Брянская и Волгоградская области); 33 % депутатов (Хабаровская, Тульская области); 27 % депутатов (Алтай); 25 % депутатов (Марий Эл).

Основное достоинство пропорциональной системы, которое заключается в более адекватном (по сравнению с мажоритарной системой) представлении в парламенте различных социальных групп, проявляется лишь *при наличии развитой партийной*

системы, состоящей из партий, отражающих интересы различных социальных групп и политический расклад в обществе.

Однако, по данным ВЦИОМ⁴⁸, около 25 %, то есть ¼, населения нашей страны не разделяют взгляды ни одной из политических партий, а, следовательно, существующие политические партии не отражают интересы значительной части российского общества. Именно по этой причине *российский вариант* пропорциональной избирательной системы имеет ряд существенных недостатков, в числе которых выделим следующие.

Во-первых, на пропорциональных выборах, где единственными субъектами выдвижения являются политические партии, многие люди, не состоящие в них и не разделяющие их идеи, не имеют возможности быть выдвинутыми, так как для любой партии будет нелогичным выдвигать тех, кто не согласен с ее партийной программой. Поскольку таких людей достаточно много – около 25 % населения, то они по независящим от них причинам не имеют возможности реализовать свое *гарантированное Конституцией* пассивное избирательное право, что является чрезмерным и недопустимым его ограничением.

Во-вторых, при использовании жестких списков кандидатов, многие из которых не известны избирателям, им фактически приходится выбирать «кота в мешке». При таком голосовании выражается доверие к самой партии и ее лидерам, а не к выдвинутым кандидатам, и об адекватном выражении воли народа вряд ли приходится говорить.

В-третьих, широкое распространение получила практика, когда известные в стране лица, пользующиеся поддержкой населения, включаются в списки кандидатов, не для того, чтобы стать депутатами, а исключительно в целях привлечь за счет своей популярности голоса избирателей к данной политической партии. В случае избрания они отказываются от своих мандатов, уступая свое место следующему кандидату из того же партийного списка.

В этой связи возникает искажение народного волеизъявления, осуществленного в процессе голосования, поскольку из-

⁴⁸ URL: https://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj_rejting_politicheskix_partij

биратели голосуют за одних людей, пользующихся доверием, а мандаты получают другие, не известные им лица. Необходимо также отметить, что здесь имеет место **злоупотребление пассивным избирательным правом**, поскольку победившие кандидаты, выдвигаясь, регистрируясь, агитируя и совершая другие действия, входящие в содержание этого права, действуют в противоречии с целями, ради которых оно предоставляется: представлять избирателей и выразить их волю в представительных органах публичной власти.

Такие политические технологии широко применялись на выборах региональных парламентов 8 сентября 2019 года, когда партийные списки возглавляли руководители регионов (Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Крым, Тыва, Брянская область), а также заместитель Главнокомандующего ВМФ России (Севастополь). Поскольку эти лица замещали государственные должности, постольку, осуществляя предвыборную агитацию, они обходили установленный для них запрет участвовать в агитационной деятельности (пункт 8 статьи 48 Федерального закона № 67-ФЗ).

В-четвертых, политические партии вправе на одних и тех же выборах выдвигать кандидатов одновременно по двум избирательным округам – по одномандатному округу, а также по единому избирательному округу в составе партийных списков (пункт 9 статьи 32 Федерального закона № 67-ФЗ). В этой связи российские граждане при реализации своего пассивного избирательного права оказываются в неравном правовом положении, поскольку граждане, выдвинутые одновременно по двум избирательным округам, имеют больше шансов быть избранными, чем другие люди, выдвинутые только по одномандатным округам, например, путем самовыдвижения.

Таким образом, основное достоинство пропорциональной избирательной системы, которое заключается в адекватном представлении в парламенте различных социальных групп, **в российских условиях** проявляется не в полной мере и в значительной части перевешивается недостатками пропорциональной системы, порождающими ряд проблемных вопросов. С учетом рас-

смотренных недостатков пропорциональной системы, многие из которых трудно преодолимы, масштаб ее применения в нашей стране целесообразно ограничить *на всех уровнях выборов*. Применительно к выборам региональных парламентов – устранить обязательность применения пропорциональной избирательной системы при формировании депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

На тех выборах, где сохраняется пропорциональная система, представляется необходимым внести в действующее избирательное законодательство комплекс кардинальных изменений, в числе которых выделим следующие:

- признать избирательными объединениями наряду с партиями другие общественные объединения, трудовые коллективы, собрания избирателей, а также группы граждан с предоставлением права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей;
- ввести преференциальное голосование на пропорциональных выборах;
- отменить правовую норму, согласно которой политические партии вправе на одних и тех же выборах выдвигать кандидатов одновременно по двум избирательным округам – по одномандатному округу, а также по единому избирательному округу в составе партийных списков;
- установить, что депутатский мандат, от которого отказывается победивший кандидат, передается другому партийному списку.

Проблемные вопросы, возникающие при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов

Выборы 8 сентября 2019 года наглядно показали несовершенство института сбора подписей избирателей в том варианте, который применяется на российских выборах. Отказ в регистрации при выявлении десяти и более процентов недостоверных или недействительных подписей (подпункт г¹ пункта 24 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ) стал основанием недопуска к выборам *восемнадцати* партийных списков кан-

дидатов на пропорциональных выборах, а также значительного числа кандидатов, выдвинувшихся по одномандатным избирательным округам, точное количество которых не представляется возможным определить в связи с отсутствием таких данных на сайтах большинства избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, что показано в таблице 3. Данный пробел в доступной гражданскому обществу избирательной статистике убедительно показывает необходимость увеличения прозрачности избирательного процесса на всех его стадиях.

Наибольший общественный резонанс вызвали московские выборы, на которых *на основании превышения допустимого числа недостоверных (недействительных) подписей* отказано в регистрации **42 кандидатам** (один из них в дальнейшем был зарегистрирован по решению суда), среди которых 13 представителей политических партий и 29 самовыдвиженцев. Массовые митинги прокатились по Москве, а также в других городах нашей страны. Вышедшие на улицы протестовали против отказа в регистрации оппозиционных кандидатов на выборах в Московскую городскую Думу. Даже Европарламент выразил озабоченность сложившейся ситуацией и посчитал ее признаком «репрессивного и авторитарного режима»⁴⁹.

Любые митинговые страсти свидетельствуют о том, что в социуме возникли определенные противоречия, которые образуют проблемные вопросы, требующие своего решения. В этой связи попробуем разобраться в том, какие проблемные вопросы возникли в избирательной практике и как можно подойти к их решению. Необходимо подчеркнуть, что анализу здесь подлежат исключительно *правовые*, а не политические аспекты сложившейся ситуации.

При рассмотрении данного избирательного действия представляется необходимым выделять в его составе три самостоятельные стадии:

- сам процесс сбора подписей избирателей;

⁴⁹ URL: <https://www.bbc.com/russian/news-49031865>

- проверку собранных подписей избирательной комиссией и принятие на этой основе решения о регистрации или отказе в регистрации кандидата;
- обжалование решения об отказе в регистрации кандидата.

На каждой из этих **самостоятельных** стадий возникают свои специфические проблемные вопросы и, соответственно, возможные пути их решения.

Процесс сбора подписей избирателей

Рассмотрим две группы проблемных вопросов, возникающих при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов. **Во-первых**, собранные подписи, отражающие мнение небольшой части избирателей, произвольно подбираемой самим кандидатом или сборщиками подписей, не всегда свидетельствуют о реальной электоральной поддержке кандидата, о чем свидетельствуют результаты различных исследований: с одной стороны, значительная часть кандидатов получают на выборах даже меньше голосов, чем количество представленных ими подписей; с другой стороны, по результатам проверки подписей отказ в регистрации получают кандидаты, явно пользующиеся поддержкой избирателей.

Во-вторых, в ряде случаев сбор подписей используется не в связи с его целевым назначением, то есть для подтверждения поддержки избирателей, а для других целей, скажем, для устранения конкурентов. Не исключено, что недостоверные и недействительные подписи, включая «мертвые души», обнаруженные в подписных листах на московских выборах, появились именно потому, что в армию сборщиков подписей были засланы лица для внесения таких не соответствующих действительности подписей. Трудно сказать, как было на самом деле. Однако очевидно, что все кандидаты, а не только обладающие «административным ресурсом», имеют достаточно возможностей для того, чтобы добиться появления заведомо недостоверных и недействительных подписей в подписных листах своих конкурентов.

С учетом сказанного мы приходим к следующим выводам. Сбор подписей избирателей как ценз первичной поддержки кандидатов *в идеальном варианте* должен выступать в качестве своеобразного фильтра, посредством которого на стадии выдвижения и регистрации кандидатов осуществляется отсев тех из них, которые такой поддержкой не обладают. Однако *в реальности* сбор подписей избирателей далеко не всегда выявляет электоральную поддержку кандидата, а в ряде случаев служит способом устранения конкурентов.

Разумеется, не все лица, обладающие пассивным избирательным правом, должны автоматически допускаться к регистрации в качестве кандидатов. На пути лиц, которые выдвигаются не для того, чтобы быть избранным, а для иных целей: сделать себе рекламу, помочь другим кандидатам в борьбе с конкурентами, покритиковать действующую власть на экранах телевизоров за счет бесплатно предоставленного времени в эфире, должен быть поставлен заградительный барьер. Сбор подписей избирателей в силу отмеченных недостатков в качестве такого барьера выступает далеко не всегда и нередко является не выражением воли избирателей, а способом устранения конкурентов.

Тогда, *без упразднения института сбора подписей*, представляется обоснованным восстановить альтернативный сбору подписей иной, распространенный в избирательной практике других стран заградительный барьер – избирательный залог, который был упразднен в 2009 году, что объяснялось необходимостью освобождения выборов от финансовой зависимости. Как представляется, реальное целеполагание заключалось в ином, а именно в упразднении возможности возникновения ситуации, когда неудобных кандидатов нельзя устранить легальными средствами, поскольку в тот период избирательный залог был единственной возможностью для многих независимых кандидатов стать зарегистрированными на выборах разных уровней.

Что касается возможности регистрации путем избирательного залога только людей, имеющих значительные финансо-

вые средства, то это из области искусственно тиражируемых мифов, поскольку его размер в тот период составлял 15 %, а в регионах уменьшался до 10 % от предельного размера избирательного фонда. Очевидно, что человек, желающий быть избранным и понимающий затратность избирательной кампании, мог потратить одну десятую избирательного фонда на внесение залога, который подлежал возврату, если кандидат по итогам голосования набирал не менее 5 % голосов избирателей. В связи с этим предлагается восстановить избирательный залог на всех выборах, сохранив возможность использования сбора подписей избирателей как альтернативного способа для регистрации кандидата.

Проверка подписей избирателей и принятие решения об отказе в регистрации кандидата

Основным проблемным вопросом на этой стадии представляется *сама правовая возможность отказа в регистрации кандидата* при выявлении десяти и более процентов недостоверных или недействительных подписей. Отказ в регистрации кандидата – это мера конституционно-правовой ответственности, которая может наступать только при совершении правонарушения. Предположим, что избиратель в силу невнимательности или плохого зрения неправильно указал в подписном листе серию и номер своего паспорта. Такая подпись признается недействительной со всеми вытекающими последствиями для кандидата. Но разве кандидат совершил при этом какое-либо правонарушение, осуществил деяние, причиняющее вред обществу? Очевидно, что нет. Тогда почему за действия других лиц наступает ответственность кандидата? Почему из-за простой ошибки, которую зачастую даже нельзя поставить людям в вину, «без вины виноватому» человеку запрещают воспользоваться его конституционным правом быть избранным в органы государственной власти или местного самоуправления? На наш взгляд, указанная норма в ее действующей редакции противоречит основополагающим правовым принципам справедливости и соразмерности,

поскольку не может быть наказания без правонарушения, а наказание должно быть соразмерно нарушению в том случае, когда оно действительно совершено⁵⁰.

Однако возможности исправить подобные ошибки, нередко допущенные другими лицами как по неосторожности, так и сознательно, например по «злой воле» сборщиков подписей, кандидату не предоставляется. Хотя в других случаях, например при выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствии каких-либо документов или несоблюдении требований к оформлению документов, избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, извещает его об этом. И кандидату предоставляется возможность вносить уточнения и дополнения в представленные документы (пункт 11 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

С учетом сказанного представляются возможными следующие пути решения таких проблемных вопросов. **Во-первых**, при наличии в подписных листах ошибок, неточностей и недостоверных сведений предоставить кандидату возможность их исправить **до принятия решения об отказе в регистрации**, например путем предоставления новых подписных листов в течение, скажем, семи дней с момента его уведомления об этом избирательной комиссией.

Во-вторых, в случае отсутствия, по мнению кандидата, таких ошибок, предоставить ему возможность доказывать в избирательной комиссии достоверность сведений, указанных в подписных листах с предоставлением нотариально удостоверен-

⁵⁰ Согласно правовой позиции Конституционного Суда отказ в регистрации является мерой конституционно-правовой ответственности, применяемой к кандидатам, и допускать ее за формальные нарушения избирательного законодательства несоразмерно, это не согласуется с общепризнанными началами юридической ответственности, включая общеправовой принцип справедливости, это недопустимо в правовом государстве, провозглашенном в статье 1 Конституции Российской Федерации // Пункт 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П.

ных заявлений избирателей, которые поставили забракованные избирательной комиссией подписи.

В-третьих, закрепить в Федеральном законе № 67-ФЗ норму о том, что при проверке подписей неустранимые сомнения толкуются в пользу кандидата. Необходимо отметить, что аналогичная норма имеется в Налоговом кодексе в отношении рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения (пункт 6 статьи 108).

Иногда считается, что данное положение **и так** вытекает из конституционных норм, например из принципа презумпции невиновности, закрепленного статьей 49 Конституции, или принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, установленного статьей 2 Конституции. Однако подобное толкование конституционных положений является, мягко говоря, спорным, если не сказать – юридически неграмотным.

Обжалование решения об отказе в регистрации кандидата

Основным проблемным вопросом на этой стадии представляется **сама правовая возможность** обжалования решения об отказе в регистрации кандидата не только в суд, но также и в **непосредственно** вышестоящую избирательную комиссию (пункт 6 статьи 75 Федерального закона № 67-ФЗ). Как показывает практика, зачастую кандидаты предпочитают обращаться за защитой своих избирательных прав не в судебные органы, а в вышестоящую избирательную комиссию, что приводит к длительным разбирательствам в различных избирательных комиссиях вплоть до Центральной избирательной комиссии с обвинениями «плохой власти», которая не допускает «хороших» кандидатов к выборам, а также к инициированию массовых акций, в том числе и несогласованных, со всеми вытекающими негативными последствиями.

С учетом сказанного представляется целесообразным устранить своеобразное «двоевластие» в разрешении правового конфликта, возникшего в результате отказа в регистрации (в суде или избирательной комиссии). Установить, что решение об отказе в регистрации кандидата может быть обжаловано только

в судебном порядке, что снимет с избирательных комиссий зачастую непомерный груз многочисленных рассмотрений жалоб, которые нередко превращаются кандидатами в популистские политические митинги.

4. Выборы глав муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации

8 сентября 2019 года состоялись выборы глав муниципальных образований административных центров 3 субъектов РФ: Анадырь (Чукотский автономный округ), Новосибирск (Новосибирская область), Улан-Удэ (Бурятия). На этих выборах из 26 кандидатов пять выдвинуты путем самовыдвижения, а шестнадцать – политическими партиями. Избраны 2 представителя политических партий – Единая Россия (Анадырь) и КПРФ (Новосибирск), а также кандидат, выдвинувшийся в порядке самовыдвижения (Улан-Удэ), который был поддержан на выборах партией «Единая Россия». Сводная информация о выборах представлена в таблице 4.

Таблица 4 – Сводная информация о выборах глав муниципальных образований административных центров субъектов РФ 8 сентября 2019 года

№	Муниципальное образование	Субъекты выдвижения	Отказы в регистрации	Явка	Результаты выборов
1	Анадырь	Выдвинуты 10 чел.: 3 чел. от партий и 7 – самовыдвижение	Зарегистрированы 5 чел. Снялись 2 чел. Отказано 2 кандидатам	32,42 %	Победитель – кандидат от Единой России: 49,21 % от участвовавших в голосовании
2	Новосибирск	Выдвинуты 20 чел.: 17 чел. от партий и 3 – самовыдвижение	Зарегистрированы 15 чел. Снялись 2 чел. Отказано 3 кандидатам	20,68 %	Победитель – кандидат от КПРФ: 50,25 % проголосовавших

№	Муниципальное образование	Субъекты выдвижения	Отказы в регистрации	Явка	Результаты выборов
3	Улан-Удэ	Выдвинуты 11 чел.: 5 чел. от партий и 6 – самовыдвижение	Зарегистрированы 6 чел. Отказано 5 кандидатам	34,25 %	Победитель – самовыдвиженец, поддержанный Единой Россией: 52,52 % голосов

В соответствии с законодательством указанных субъектов РФ выборы глав муниципального образования проводились на основе мажоритарной избирательной системы *относительного* большинства, что существенным образом снижает их представительность. Так, за победившего кандидата:

- в Улан-Удэ проголосовало 52,52 % принявших участие избирателей, то есть *за него* при явке 34,25 % высказалось лишь 18 % от общего числа избирателей ($34,25 \% \times 52,52 \% = 18 \%$);
- в Анадьре проголосовало 49,21 % принявших участие избирателей, то есть *за него* при явке 32,42 % высказалось лишь 15,91 % от общего числа избирателей ($32,42 \% \times 49,21 \% = 15,91 \%$);
- в Новосибирске проголосовало 50,25 % принявших участие избирателей, то есть *за него* при явке 20,68 % высказалось лишь 10,39 % от общего числа избирателей ($20,68 \% \times 50,25 \% = 10,39 \%$).

Вряд ли подобные выборы можно считать *действительно представительными* и отражающими волю всего населения муниципального образования. Для решения данного проблемного вопроса представляется необходимым *на федеральном уровне* установить, что выборы глав муниципальных образований, по крайней мере городских округов, проводятся на основе мажоритарной избирательной системы *абсолютного* большинства. Кроме того, как представляется, назрела необходимость восстановления минимально допустимой явки избирателей, при которой выборы должны считаться состоявшимися.

Разумеется, система *абсолютного* большинства, создавая возможность проведения второго тура, может привести к дополнительным бюджетным расходам. Однако при выборе главы, возглавляющего муниципальное образование, тем более административный центр (столицу) субъекта Российской Федерации, а если говорить о выборах в Новосибирске – третий по величине мегаполис в нашей стране после Москвы и Санкт-Петербурга, то на первый план, по нашему мнению, должны выходить вопросы адекватного выражения воли народа, а не возможность некоторых дополнительных бюджетных расходов.

5. Выборы депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов РФ

8 сентября 2019 года прошли выборы депутатов представительных органов административных центров в 21 регионе, где выдвинуты 3318 кандидатов, в том числе 386 человек в порядке самовыдвижения, а 2932 человека – от 18 партий). Избраны 588 депутатов, в том числе 32 депутата, выдвинувшихся путем самовыдвижения, и 556 депутатов от 10 партий: Единая Россия – 380; КПРФ – 70; ЛДПР – 65; Справедливая Россия – 26; Патриоты России – 4; Гражданская платформа – 4; Коммунисты России – 2; Партия пенсионеров – 2; Родина – 2; Общенародный Союз – 1. Наибольшее число партий представлено в представительных органах городов Владикавказа, Иркутска и Тулы (по 6 партий), Элисты, Брянска и Пензы (по 5 партий). *Краткая* информация об этих выборах (в связи с отсутствием многих данных на сайтах избирательных комиссий) представлена в таблице 5.

Таблица 5 – Краткая информация о выборах депутатов представительных органов административных центров субъектов РФ 8 сентября 2019 года

№	Муниципальное образование	Избирательная система
1	Иркутск (Иркутская область)	одномандатная мажоритарная (35 депутатов)
2	Йошкар-Ола (Марий Эл)	одномандатная мажоритарная (35 депутатов)

Продолжение

№	Муниципальное образование	Избирательная система
3	Хабаровск (Хабаровский край)	одномандатная мажоритарная (35 депутатов)
4	Улан-Удэ (Бурятия)	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)
5	Чита (Забайкальский край)	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)
6	Благовещенск (Амурская область)	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)
7	Вологда (Вологодская область)	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)
8	Мурманск (Мурманская область)	одномандатная мажоритарная (30 депутатов)
9	Южно-Сахалинск (Сахалинская область)	одномандатная мажоритарная (25 депутатов)
10	Биробиджан (Еврейская АО)	одномандатная мажоритарная (21 депутат)
11	Салехард (Ямало-Ненецкий АО)	одномандатная мажоритарная (21 депутат)
12	Нарьян-Мар (Ненецкий АО)	одномандатная мажоритарная (15 депутатов)
13	Анадырь (Чукотский АО)	одномандатная мажоритарная (15 депутатов)
14	Магас (Ингушетия)	пропорциональная (15 депутатов)
15	Симферополь (Крым)	пропорциональная (19 депутатов) одномандатная мажоритарная (19 депутатов)
16	Тула (Тульская область)	пропорциональная (15 депутатов) одномандатная мажоритарная (20 депутатов)
17	Пенза (Пензенская область)	пропорциональная (10 депутатов) одномандатная мажоритарная (25 депутатов)
18	Владикавказ (Северная Осетия)	пропорциональная (16 депутатов) одномандатная мажоритарная (16 депутатов)

№	Муниципальное образование	Избирательная система
19	Брянск (Брянская область)	пропорциональная (16 депутатов) одномандатная мажоритарная (16 депутатов)
20	Курган (Курганская область)	пропорциональная (13 депутатов) одномандатная мажоритарная (13 депутатов)
21	Элиста (Калмыкия)	пропорциональная (18 депутатов) одномандатная мажоритарная (7 депутатов)
<p>Таким образом, выборы прошли:</p> <ul style="list-style-type: none"> • в 13 регионах – по мажоритарной системе; • в 1 регионе – по пропорциональной системе; • в 7 регионах – по смешанной системе при различном сочетании мажоритарной и пропорциональной избирательных систем 		

При формировании депутатского корпуса представительных органов административных центров субъектов РФ имели место многие **проблемные вопросы**, обозначенные выше при рассмотрении выборов депутатов региональных парламентов, в связи с чем, не повторяясь, перечислим те из них, которые возникали на выборах муниципальных депутатов:

- при использовании одномандатной разновидности мажоритарной системы – когда не учитывались голоса, поданные за других, не победивших кандидатов, что приводило к искажению народного волеизъявления;
- при сборе подписей избирателей – когда происходил необоснованный отказ в регистрации кандидатов;
- при использовании пропорциональной системы – когда люди, не состоявшие в политических партиях и не разделявшие их идеи, не имели возможности реализовать свое гарантированное Конституцией право быть избранными.

Наряду с этим хотелось бы подчеркнуть негативное влияние пропорциональной системы на саму организацию местного самоуправления, когда происходит его политизация и «партизация», в результате чего, как отмечается в научной печати, местное самоуправление уводится в сторону от решения центральных вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения, поскольку «сам смысл политической конкуренции на местном уровне состоит не в борьбе различных политических сил, а в реальном многообразии возможного влияния на местные дела всех относящихся к местному сообществу групп интересов, отдельных граждан»⁵¹. В этой связи представляется необходимой полная отмена пропорциональной системы на всех муниципальных выборах. Убедительным аргументом в пользу сказанного служит лозунг, под которым в США проводилась деидеологизация муниципальной политики: «Нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор»⁵².

Нужно просто хорошо подметать улицы и вовремя вывозить мусор.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА О ВЫБОРАХ ГУБЕРНАТОРА СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ В ЕДИНЫЙ ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ 8 СЕНТЯБРЯ 2019 ГОДА

Выборы Губернатора Ставропольского края проводились с учетом изменений, внесенных в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закон Ставропольского края «О выборах Губернатора Ставропольского края». В соответствии с этими законодательными новеллами активным изби-

⁵¹ Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Новый порядок замещения должности субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 150.

⁵² Там же.

рательным правом были наделены граждане Российской Федерации, не имеющие регистрацию по месту жительства на территории Российской Федерации, но зарегистрированные по месту пребывания на территории Ставропольского края не менее чем за 3 месяца до дня голосования, при условии подачи ими заявления о включении в список избирателей по месту нахождения.

Избиратели имели право подать заявление о включении в список избирателей *по месту их нахождения* на территории Ставропольского края и проголосовать на удобном для них избирательном участке. Такие заявления подали 27 048 избирателей, из них через многофункциональные центры – 3082, избирательные комиссии – 20 122, федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» – 3844 избирателя. В порядке эксперимента избиратели, которые в день голосования находились в городе Москве и подали в установленном порядке заявление о включении их в список избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», могли проголосовать на одном из 30 цифровых избирательных участков, образованных для этих целей в городе Москве. Такие заявления подали 172 избирателя.

Подготовку и проведение выборов осуществляли Избирательная комиссия Ставропольского края, 36 территориальных избирательных комиссий, а также 1283 участковые избирательные комиссии, образованные, в том числе, на 24 избирательных участках в местах временного пребывания избирателей, включая 2 избирательных участка в следственных изоляторах.

В выборах Губернатора Ставропольского края имели право принимать участие 59 политических партий и 50 региональных отделений политических партий, зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории Ставропольского края. О проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидата на должность Губернатора Ставропольского края, Избирательную комиссию Ставропольского края известили 7 избирательных объединений:

- 1) Ставропольское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»;
- 2) КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ;
- 3) СТАВРОПОЛЬСКОЕ КРАЕВОЕ ОТДЕЛЕНИЕ политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (КПРФ);
- 4) Ставропольское региональное отделение политической партии ЛДПР;
- 5) Региональное отделение политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Ставропольском крае;
- 6) Ставропольское региональное отделение ВСЕРОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ «РОДИНА»;
- 7) Ставропольское региональное отделение политической партии «Партия Социальных реформ – Прибыль от природных ресурсов – Народу».

Избирательную комиссию Ставропольского края уведомили о своем выдвижении 6 кандидатов от политических партий: Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия, Коммунистическая партия социальной справедливости, Партия Социальных реформ – Прибыль от природных ресурсов – Народу.

В регистрации отказано одному кандидату, выдвинутому Партией Социальных реформ – Прибыль от природных ресурсов – Народу, который не представил в установленный законом срок документы для регистрации. Остальные пять кандидатов были зарегистрированы и включены в бюллетень для голосования. Эти кандидаты представили в Избирательную комиссию Ставропольского края полный пакет документов, в том числе необходимое число подписей депутатов и выбранных глав муниципальных образований в поддержку кандидата ⁵³.

⁵³ В соответствии со статьей 15 Закона Ставропольского края «О выборах Губернатора Ставропольского края» кандидат должен был представить в свою поддержку подписи депутатов и избранных глав муниципальных образований, количество которых на день принятия решения о назначении выборов составляло 2369 человек, не менее 6 % от их общего числа, т. е. не менее 143 подписей.

Избирательной комиссией Ставропольского края организовано проведение широкого комплекса мероприятий по подготовке и проведению выборов Губернатора Ставропольского края, к числу которых относятся следующие.

В рамках информационно-разъяснительной работы с избирателями:

- на территории Ставропольского края размещены два вида информационных баннеров о выборах Губернатора Ставропольского края;
- на каналах региональных государственных и негосударственных организаций телерадиовещания организована регулярная трансляция шести аудио- и видеороликов: «8 сентября 2019 года пройдут выборы Губернатора Ставропольского края», «Найди свой избирательный участок», «Мобильный избиратель», «Цифровые избирательные участки», «Голосование инвалидов», «Прозрачность при проведении выборов»;
- председатель Избирательной комиссии Ставропольского края регулярно выступал на каналах телерадиовещания и в печатных изданиях с разъяснениями избирательного законодательства и информацией о ходе избирательной кампании;
- оперативная информация о выборах еженедельно направлялась в 27 региональных государственных печатных изданий. Кроме того, более чем в 120 печатных средствах массовой информации на территории Ставропольского края рассылались специальные пресс-релизы;
- на каждом избирательном участке размещались плакаты «Кандидаты на должность Губернатора Ставропольского края», «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах», «Голосуйте правильно!», «Использование комплексов обработки избирательных бюллетеней», «Состав избирательной комиссии», «Подсчет голосов избирателей участковой избирательной комиссией», «Процедура передачи протокола участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию». Кроме того, для слабовидящих

избирателей имелись изготовленные крупным шрифтом брошюры: «Кандидаты на должность Губернатора Ставропольского края» и «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах», а для слепых избирателей – информационные материалы о кандидатах с применением шрифта Брайля;

- в целях повышения активности избирателей разработано мобильное приложение в Play Market для смартфонов с информацией о выборах Губернатора Ставропольского края, в том числе о кандидатах и избирательных комиссиях. С его помощью можно было найти свой избирательный участок, который отображался на интерактивной карте, а также осуществлять просмотр хода голосования и его предварительных итогов.

В целях обеспечения соблюдения законодательства при проведении агитационной кампании Рабочая группа по информационным спорам, образованная Избирательной комиссией Ставропольского края, рассматривала все агитационные материалы кандидатов, представленные в Избирательную комиссию Ставропольского края, которые были признаны соответствующими требованиям законодательства.

На заседании Рабочей группы по информационным спорам были рассмотрены материалы, размещенные в выпусках газеты «Открытая. Для всех и каждого»: «За какие деньги Владимиров заваливает край агитгазетой?» (выпуск № 20 от 10–17 июня 2019 года) и «Жить будем, друзья. Но при вашей поддержке» (выпуск № 22–23 (868–869) от 24.06 – 15.07.2019 г.). Постановлением Избирательной комиссии Ставропольского края от 31.07.2019 № 87/828-6 «О нарушении газетой «Открытая. Для всех и каждого» порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов» эти материалы признаны агитационными материалами, изготовленными с нарушением требований избирательного законодательства и не подлежащими распространению. В этой связи принято решение обратиться в суд с иском об изъятии тиража газеты «Открытая. Для всех и каждого» и поручить уполномоченному члену Избирательной комиссии Ставропольского края составить протокол об административном

правонарушении в отношении главного редактора данной газеты. Результаты судебного рассмотрения изложены ниже.

В рамках обучения участников избирательного процесса проведено более 30 мероприятий, в которых обучено более 4000 человек:

- 10 зональных очных обучений председателей и секретарей территориальных и участковых избирательных комиссий;
- 11 семинаров-совещаний в режиме видеоконференции для представителей территориальных избирательных комиссий;
- 3 очных семинара-совещания для представителей политических партий, средств массовой информации;
- 4 обучающих мероприятия для общественных наблюдателей;
- семинар-совещание по вопросам участия молодежи в выборах;
- семинар для добровольцев (волонтеров) из числа молодежи.

В рамках повышения правовой культуры населения осуществлен широкий комплекс мероприятий, в том числе:

- День молодого избирателя, стартом которого стал День открытых дверей в Избирательной комиссии Ставропольского края;
- Молодежный форум «Твой выбор», в котором участвовали 350 человек: студенты и преподаватели 8 высших учебных заведений, члены Молодежной избирательной комиссии Ставропольского края, волонтеры и наблюдатели. Форум проводился на 5 площадках: «Волонтеры на выборах», «Молодёжь. Выборы. Власть», «Институт общественного наблюдения», «Цифровизация избирательного процесса», «Избирательное право на 100 баллов»;
- Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Повышение правовой культуры участников избирательного процесса», которая собрала представителей более 20 вузов России, органов государственной власти, региональных избирательных комиссий, входящих в Северо-Кавказский и Южный федеральные округа, территориальных избирательных комиссий, действующих на территории Ставро-

польского края, а также региональных отделений политических партий, зарегистрированных в регионе;

- викторина школьников по вопросам избирательного права и избирательного процесса, в которой приняли участие 10 команд из различных районов и городов Ставропольского края;
- конкурсы среди молодежи Ставропольского края, в числе которых конкурсы сочинений на тему «Если бы Губернатором был я...», рисунков и плакатов по выборной тематике, а также конкурс эссе по теме выборов Губернатора Ставропольского края.

В рамках обеспечения избирательных прав инвалидов:

- сформированы и проанализированы данные по доступности избирательных участков для инвалидов и маломобильных групп населения в соответствии с требованиями федеральных государственных стандартов, в результате чего было установлено, что 98,7 % помещений для голосования доступны для голосования данной категорией избирателей;
- сформированы индивидуальные паспорта маршрутов избирателей, являющихся инвалидами, на избирательный участок, с учетом чего решались вопросы по устранению выявленных препятствий и оборудованию избирательных участков специальными приспособлениями для этой категории граждан;
- для инвалидов по зрению были определены 70 избирательных участков, для которых были изготовлены специальные трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня, а также информационные материалы о кандидатах с применением шрифта Брайля;
- для инвалидов по слуху были привлечены 16 сурдопереводчиков в избирательных комиссиях 12 городов и районах Ставропольского края;
- привлечено 3164 добровольца (волонтера) для сопровождения избирателей, являющихся инвалидами, от места жительства до избирательного участка и в помещении для голосования, организации помощи при входе и выходе из здания, в котором находилось помещение для голосования.

На выборах ***использовались комплексы обработки избирательных бюллетеней*** (КОИБ–2017) на 62 избирательных

участках, что составило 4,83 % от общего числа образованных на территории края избирательных участков. При этом протоколы участковых избирательных комиссий об итогах голосования были введены в базу данных ГАС «Выборы» с применением машиночитаемого QR-кода автоматизированным способом.

Контроль за выборами на избирательных участках осуществляли:

- 3154 члена избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- 10 123 наблюдателя, в том числе назначенных кандидатами – 4712, политическими партиями – 2854, субъектами общественного контроля – 2557;
- 56 аккредитованных представителей 27 средств массовой информации.

В день голосования ни один из членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса не был отстранен от выполнения своих полномочий, а также ни один из наблюдателей не был удален с избирательного участка.

В Избирательной комиссии Ставропольского края было организовано дежурство на телефоне «Горячей линии», по которому участники избирательного процесса могли получить консультации и разъяснения по вопросам применения норм избирательного законодательства. За период избирательной кампании на телефон «Горячей линии» поступило 708 звонков, в том числе в день голосования 210 звонков.

В голосовании на выборах Губернатора Ставропольского края приняли участие 1 256 287 избирателей (**явка – 66,89 %**). Для сравнения: в 2014 году в голосовании на выборах Губернатора Ставропольского края приняли участие 937 724 избирателя (**явка – 47,88 %**). На цифровых избирательных участках в городе Москве проголосовали 100 избирателей из 172 человек, которые подали заявление на участие в таких выборах (**явка – 58,14 %**).

Вне помещения для голосования проголосовали 113 164 избирателя (9,01 %). Для сравнения, на аналогичных выборах в 2014 году вне помещения для голосования проголосовали 105 458 избирателей (11,25 %).

**На выборах Губернатора Ставропольского края,
которые состоялись 8 сентября 2019 года были получены
следующие результаты**

ФИО кандидата	Субъект выдвижения кандидата	Количество голосов избирателей	
		абс.	%
Владимиров Владимир Владимирович	Ставропольское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	1 000 074	79,64
Ефимов Геннадий Михайлович	Ставропольское региональное отделение политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России	49 850	3,97
Кряжев Николай Михайлович	Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ»	35 546	2,83
Кузьмин Александр Сергеевич	Региональное отделение политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Ставропольском крае	32 222	2,57
Соболев Виктор Иванович	Ставропольское краевое отделение политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	116 696	9,29

Постановлением Избирательной комиссии Ставропольского края от 12 сентября 2019 г. № 98/865-6 «О результатах выборов Губернатора Ставропольского края 8 сентября 2019 года» выборы признаны состоявшимися и действительными. Избранным на должность Губернатора Ставропольского края признан Владимир Владимирович, получивший 1 000 074 голоса избирателей, что составляет 79,64 %, то есть более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В период избирательной кампании **поступило 138 обращений** в Избирательную комиссию Ставропольского края, которые рассмотрены в установленный срок и обжалованы не были.

18 обращений поступило в день голосования. Эти обращения касались следующих вопросов: отказ в предоставлении возможности проголосовать по месту жительства или месту нахождения; о вбросе (попытках вброса) бюллетеней для голосования; ограничения передвижений наблюдателей на избирательных участках; принуждение к голосованию; недостатки в списках избирателей; просьбы проверки факта не голосования избирателя.

Остальные 120 обращений касались следующих вопросов:

- нарушения порядка проведения предвыборной агитации – 32 обращения, из которых четыре направлено в ГУВД по Ставропольскому краю;
- разъяснения законодательства – 69 обращений (по вопросам голосования по месту нахождения и в местах временного пребывания; об исключении из списка избирателей; по вопросу выдвижения кандидатов; о формировании избирательных комиссий);
- обращения, поступившие из прокуратуры Ставропольского края – 13 обращений по вопросам агитации;
- использования административного ресурса – 2 обращения (принуждение к голосованию);
- на действия (бездействие) избирательных комиссий – 2 обращения (по вопросам деятельности при подготовке ко дню голосования и информирования избирателей);
- обращения, не входящие в компетенцию избирательной комиссии Ставропольского края – 2 обращения.

В день голосования в территориальные избирательные комиссии поступило 8 обращений, в участковые избирательные комиссии – 27 обращений. Обращения касались вопросов оборудования помещений для голосования, порядка ведения фото- и видеосъемки наблюдателями, а также о предполагаемых вбросах бюллетеней. Все обращения рассмотрены в установленном порядке и обжалованы не были.

В ходе избирательной кампании в судебных органах был рассмотрен ряд судебных дел, в том числе дела, касающиеся:

- отмены регистрации кандидата на должность Губернатора Ставропольского края Соболева Виктора Ивановича (в удовлетворении заявления было отказано);
- признания незаконным бездействия Избирательной комиссии Ставропольского края, выразившегося, по мнению заявителя, в «длящемся непринятии мер по прекращению необоснованного использования кандидатом на должность Губернатора Ставропольского края Владимиром В. В. преимуществ своего должностного и служебного положения» (исковое заявление оставлено без удовлетворения, судебное решение оставлено без изменения в апелляционной инстанции – в Ставропольском краевом суде);
- об изъятии тиража газеты «Открытая. Для всех и каждого» (требования заявителя, которым являлась Избирательная комиссия Ставропольского края, удовлетворены, судебное решение оставлено без изменения в апелляционной инстанции – в Ставропольском краевом суде);
- о привлечении к административной ответственности главного редактора газеты «Открытая. Для всех и каждого» Л. И. Леонтьевой, которая постановлением мирового судьи признана виновной в совершении административного правонарушения. По результатам рассмотрения апелляционной жалобы решением Октябрьского районного суда города Ставрополя данное постановление мирового судьи отменено, производство по делу прекращено. Указанное решение Октябрьского районного суда города Ставрополя отменено в результате рассмотрения жалобы, поданной в порядке надзора, дело отправлено на новое рассмотрение. По итогам нового рассмотрения Октябрьским районным судом города Ставрополя постановление мирового судьи о привлечении к административной ответственности главного редактора газеты «Открытая. Для всех и каждого» признано законным.

Избирательная комиссия Ставропольского края.