

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

И.М. ФЕДОРОВА

*Российская Академия народного хозяйства и государственной службы,
г. Калуга, Россия*

Введение. Важнейшим уровнем публичной власти в современной России является местное самоуправление. Для него свойственна максимальная приближенность к населению, именно на этом уровне решаются самые насущные проблемы гражданского общества. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 130, ч. 2), местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Муниципальные выборы являются не только основной формой осуществления народовластия, но и основным средством легитимации власти.

Институт муниципальных выборов в современных условиях следует охарактеризовать как динамично развивающийся, перманентно обновляющийся социальный институт, одновременно имеющий достаточно противоречивый характер всех преобразований, происходящих в нем. С другой стороны, сложно переоценить роль этого института, ибо, являясь основой демократического формирования властных структур местных территорий, муниципальные выборы позволяют жителям местного сообщества продемонстрировать свою преданность региону или городу, району, селу, ощутить свою необходимость и причастность к делам своего муниципального образования. Поэтому особую значимость приобретает вопрос о том, каким образом и на каких началах происходит формирование выборных органов местного самоуправления, использование каких избирательных систем приводит к наиболее полноценному функционированию данного института гражданского общества.

Основная часть. Вопрос о виде избирательной системы, применяемой на выборах муниципального уровня, остается до сих пор дискуссионным, ибо сопровождается попытками изменить практику выборов представительных органов муниципальных образований всех типов, переходя на пропорциональную, или, по крайней мере, смешанную (мажоритарно–пропорциональную) избирательную систему. Среди имеющихся работ отечественных авторов следует выделить труды Васильева В.И., Головина А.Г., А.В. Иванченко, Е.И. Колюшина, С.Д. Князева, А.Е. Любарева, М.С. Матейковича, внесших значительный вклад в формирование современной науки российского избирательного права [10, 11, 12, 13, 14, 17, 20]. Изучением проблем применения пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне занимались И.Б. Борисов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, Н.Ю. Турищева. [9, 15, 16, 18, 19, 21].

Задачами настоящего исследования являются изучение динамики изменения законодательства об избирательных системах при проведении выборов на муниципальном уровне и особенностях практики реализации изменений на выборах в представительные органы муниципальных образований в условиях реформирования российской политической системы.

Основополагающее значение в регулировании избирательных процедур, в том числе порядка применения избирательных систем, имеет Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно ст. 32 право выдвижения кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95–ФЗ «О политических партиях» право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением. На выборах депутатов представительных органов муниципальных образований зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82–ФЗ «Об общественных объединениях» общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями. Включение таких кандидатур в списки кандидатов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом.

Анализ региональных законов субъектов РФ о муниципальных выборах показывает, что при определении применения устанавливаемых субъектами РФ избирательных систем пределы усмотрения в муниципальных образованиях весьма широки. Так, законами устанавливаются численность избирателей в муниципальных образованиях безотносительно к видам муниципальных образований, виды муниципальных образований безотносительно к численности проживающих в них избирателей, а также сочетание видов муниципальных образований и численности избирателей. Тенденция здесь заключается в том, что в сельских и городских поселениях применяется мажоритарная избирательная система абсолютного или относительного большинства или – реже – смешанная система (иногда и пропорциональная); в городских округах и муниципальных районах – смешанная и пропорциональная.

До 2004 г. вопрос о типе избирательной системы при проведении выборов органов местного самоуправления не актуализировался.

Попытка регламентации вопроса об избирательных системах при формировании органов местного самоуправления связана с принятием ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ), согласно которому, определение видов избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, было отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации и подлежало в дальнейшем конкретизации уставами муниципальных образований. Выборы на уровне муниципалитетов проводились в подавляющем большинстве с использованием мажоритарной системы. Известно, что пропорциональная избирательная система нашла применение в Российской Федерации на муниципальных выборах крайне эпизодично, имеются сведения только по Красноярскому краю. Напомним, пропорциональная избирательная система – система представительства избирательных объединений (политических партий), основанная на том, что политическая партия получает в представительном органе число мандатов пропорционально количеству голосов, поданных за список кандидатов на выборах, при условии преодоления соответствующего процентного барьера. Пропорциональная избирательная система имеет две разновидности: закрытую и открытую. Своеобразие открытой системы заключается в предоставлении возможности избирателю проголосовать не только за партию, но и определить свое отношение к кандидатурам, идущим от партии.

Принятие в 2005 году федерального закона, предусматривающего проведение выборов в Государственную Думу по полностью пропорциональной системе, однозначно способствовало переводу на эту систему региональных выборов в ряде субъектов РФ, а также внедрению смешанной и полностью пропорциональной системы на уровне местного самоуправления.

Свидетельством того, что со стороны федерального центра предпринимались попытки перейти к определенной унификации избирательной системы является разработка Центральной избирательной комиссией модельного закона субъекта Российской Федерации «О выборах депутатов представительного органа муниципального района», который, в частности, предусматривал возможность проведения выборов по системе открытых списков [4], не получившего статуса нормативного акта. Первые муниципальные выборы по полностью пропорциональной системе прошли в 2005 году. В качестве так называемой экспериментальной площадки выступили отдельные муниципалитеты. Более того, Любарев А.Е. приводит факты применения открытых списков в некоторых муниципальных образованиях Республики Саха (Якутия) и Ненецкого автономного округа [18]. В целом же, практика применения избирательных систем на муниципальном уровне отличалась многообразием.

Предложение о необходимости выработки общего мнения по вопросу о переходе к выборам по партийным спискам в представительные органы власти всех уровней прозвучало в Послании Президента Федеральному Собранию в ноябре 2009 г. Несмотря на отсутствие интенсивной дискуссии по этому вопросу, в ноябре 2010 г. в очередном Послании Федеральному Собранию Президентом РФ было высказано конкретное предложение об избрании по пропорциональной системе не менее половины депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, имеющих численность не менее 20 депутатов. Президент объяснил свое предложение тем, что «политическая конкуренция на низовом уровне будет способствовать укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями» [7]. В дальнейшем это предложение нашло отражение в Федеральном законе от 20 марта 2011 г. № 38–ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов [5]. С учетом внесенных изменений в федеральное законодательство не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов подлежат распределению в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. При этом Законом субъекта Российской Федерации допускается определение условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Иначе говоря, эта федеральная мера означала переход на смешанную или полностью пропорциональную систему. Этот переход состоялся. В качестве примера приведем данные по избирательным системам, применяемым при формировании представительных органов 19 региональных центров, в которых 14 сентября 2014 г. состоялись выборы. До принятия федерального закона в 11 из 19 административных центров практиковалась мажоритарная система, в 6 – смешанная система и только в 2 (Брянск и Владикавказ) – пропорциональная. Реализация федерального законодательства привела к широкому применению смешанной системы. В 18 из 19 административных центров состоялся переход на смешанную систему и только в г. Анадьрь практиковалась пропорциональная система.

Однако эта тенденция не стала устойчивым и длительным трендом, ибо принятый Федеральный закон от 02.11.2013 № 303–ФЗ придал изменениям в электоральных формулах обратную направленность, через исключение нормы, в соответствии с которой не менее половины депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20 должны были избираться по пропорциональной системе. Это означало поворот в сторону возврата к прежней практике. В итоге, на выборах 14 сентября 2014 года в 9 из 19 городов формирование депутатских органов проводилось по системе большинства.

Определение типа избирательной системы на муниципальном уровне, безусловно, не может быть механически обусловлено только теми изменениями, которые происходят в развитии партийно–политической системы. Решение этого вопроса при проведении муниципальных выборов обусловлено рядом факторов:

- органы местного самоуправления не входят в единую систему органов государственной власти России; поэтому их полномочия ориентированы в первую очередь на решение вопросов благоустройства, а не на партийно–политическую составляющую.

- участие только политических партий в формировании местного самоуправления как неполитической структуры противоречит природе местного самоуправления и его конституционному статусу. Кроме того, избранные от соответствующей политической партии, депутаты при осуществлении своей деятельности не могут быть в полной мере свободны в определении и выражении своей позиции. Они объективно связаны программой партии и направлениями ее деятельности, дисциплиной. В такой ситуации далеко не все интересы местного сообщества найдут отражение в политике соответствующей партии даже на уровне деятельности ее местного (регионального, первичного) отделения. Для депутата, избранного в составе партийного списка кандидатов, в первую очередь стоит задача реализовать программу политической партии, а не реализация интересов местного сообщества. Поэтому не случайно в ряде зарубежных стран применение пропорциональной избирательной системы предусматривает возможность выдвижения гражданином своей кандидатуры и регистрацию его кандидатом в депутаты по единому избирательному округу при выполнении установленных законом условий, включение его в избирательный бюллетень наравне со списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями, и признание его избранным в случае получения им определенного законом числа голосов избирателей.

Проблема нарушения пассивных избирательных прав беспартийных граждан при применении полностью пропорциональной системы не теряет актуальности в настоящее время.

В подтверждение этого приведем пример из практики, получивший общественный резонанс, связанный с выборами в представительный орган Хомутининского сельского поселения Челябинской области, насчитывающий 10 человек, по пропорциональной избирательной системе. Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении № 15–П от 07.07.2011 г. «По делу

о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» [6] признал положения ч. 3 ст. 23 ФЗ №131–ФЗ и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 3, 19 (ч. 1), 32 (ч. 1 и 2), 130, 131 (ч. 1) и 132, так как 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 создает риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан. Также Конституционный суд Российской Федерации постановил федеральному законодателю в течение шести месяцев установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из количества распределяемых мандатов.

Вопросы применения пропорциональной системы на муниципальном уровне также являлись предметом обстоятельного рассмотрения на уровне Центральной избирательной комиссии. В частности, Председателем ЦИК РФ В.Е. Чуровым в письме от 16 июля 2010 г. избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации «О порядке регулирования вопросов связанных с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем» рекомендовалось исключить распределение по пропорциональной избирательной системе малого количества депутатских мандатов (менее 15 мандатов). Так, в письме указывалось, что «при распределении менее 20 мандатов по итогам выборов высока вероятность нарушения принципа пропорциональности распределения депутатских мандатов. Кроме того, могут возникнуть следующие ситуации: когда список кандидатов преодолет заградительный барьер, но не получит депутатского мандата; когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов; когда количество списков кандидатов, преодолевших заградительный барьер, будет больше, чем количество мандатов, распределяемых по единому избирательному округу, или равно этому количеству» [8]. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предлагалось провести необходимую работу по внесению изменений и дополнений в законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов депутатов органов местного самоуправления.

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

В этой связи приведем пример из практики формирования представительных органов муниципальных районов Калужской области. На муниципальных выборах в марте 2010 года в 2 из 24 муниципальных районов формирование представительных органов проходило по партийным спискам, в остальных же – по мажоритарной системе. При этом количественный состав представительных органов этих муниципальных образований был одинаковым – 15 мандатов. В течение всего срока полномочий депутатского корпуса, сформированного по пропорциональной системе действительно отсутствуют причины для проведения дополнительных выборов, ибо замещение вакантного мандата из списка осуществляется по решению соответствующего политического органа партии. Несомненно, это положительный момент этой системы. Осуществление полномочий депутата, избранного по списку в условиях отсутствия персональной ответственности перед избирателями, не требует конкретной привязки к округу, это в дальнейшем работает на размывание созданной прежде социальной базы партии. Сегодня в Уставы этих двух муниципальных районов, где прежде применялась пропорциональная система, внесены изменения по переходу на мажоритарную [22, 23].

Условием применения избирательных систем должно быть не только количество депутатских мандатов, но также и численность избирателей в муниципальном образовании. Вряд ли политизация представительного органа местного самоуправления будет способствовать эффективному ре-

шению местных проблем, которых на современном этапе с учетом проводимых муниципальных реформ накопилось с избытком.

Есть еще один аспект, который заставляет задуматься о целесообразности применения пропорциональной системы на муниципальном уровне. Избрание по партийному списку в чистом виде или в комбинации с мажоритарной системой ставит в неравное отношение депутатов представительных органов при институте отзыва, поскольку при таких избирательных системах организационно невозможно проводить отзыв депутата. В результате на период между выборами население практически лишено возможности осуществлять действенный контроль за деятельностью избранных им депутатов. С нашей точки зрения, институт отзыва депутата по инициативе избирателя должен получить законодательное закрепление вне зависимости от применяемых избирательных формул, поскольку обратные связи депутатов представительных органов муниципальных образований должны быть шире. В противном случае всякая обратная связь народного избранника со своим электоратом теряется, так как его поведение зависит исключительно от партийной дисциплины.

В качестве недостатка пропорциональной избирательной системы отметим и то, что выбор избирателя исключает возможность не согласиться с наличием отдельных кандидатов в списке кандидатов, а повсеместное использование технологий «паровоз» является демонстрацией влияния административных ресурсов. По нашему мнению, введение открытых списков кандидатов при пропорциональной избирательной системе, благодаря которым избиратель мог бы голосовать за конкретных партийных кандидатов, способствовало большему учету мнения избирателей.

Уместно упомянуть и такую практику системы выборов, которая имела место в связи с новшествами в федеральном законодательстве, когда целенаправленно в Устав вносили изменения относительно численности депутатских мест в представительном органе муниципальных образований, продемонстрировав незаинтересованность в применении этой электоральной формулы. Так, в Устав Гурьевского муниципального района Калининградской области 8 июня 2012 г. были внесены поправки, согласно которым состав представительного органа – окружного Совета депутатов – был сокращен с 20 депутатов до 19 и, соответственно, была оставлена мажоритарная избирательная система относительного большинства.

Кроме этого, есть еще одно обстоятельство, реально затрудняющее применение этой системы на выборах. Реально действующие местные отделения политических партий созданы далеко не везде (за исключением местных отделений 3–4 крупных парламентских партий), а это действительно осложняет подбор и выдвижение кандидатов от партий.

Заключение. Таким образом, анализ правовых основ муниципальных выборов, а также практики применения различных избирательных систем на выборах в представительные органы местного самоуправления, с одной стороны, свидетельствует о необходимости взвешенного подхода, обеспечивающего реализацию конституционных основ местного самоуправления, а с другой – учитывающего тенденции развития многопартийной системы российского общества. Представляется, что при проведении выборов муниципального уровня целесообразно сохранение нескольких электоральных формул.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95–ФЗ «О политических партиях»
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
4. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О выборах депутатов представительного органа муниципального района Вестник ЦИК РФ. 2006. № 1. С. 145–297
5. Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 38–ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. с. 1685.
6. Постановление Конституционного Суда РФ № 15–П от 07.07.2011 г. «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муници-

пальных выборах в Челябинской области» //Собрание законодательства РФ. – 2011. –18 июля (№ 29). – Ст. 4557

7. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию. Российская газета. 2010. – 1 декабря. (№ 271)

8. Письмо Председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации от 16 июля 2010 г. «О порядке регулирования вопросов, связанных с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления». //http://www.cikrf.ru/news /relevant/2010/07/22/rasp.html

9. Борисов, И.Б. Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9.

10. Васильев, В.И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах / В.И. Васильев, А.Е. Помазанский // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 16–26.

11. Головин, А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / А.Г. Головин, М.В. Гришина. – М.: РЦОИТ, 2011. – 80 С.

12. Иванченко, А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / А.В. Иванченко. – М., 1999. – 841 С.

13. Колошин, Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И.Колошин. – М., 2010. – 384 с.

14. Князев, С.Д. Избирательный процесс : понятие, особенности и структура / С.Д. Князев // Правоведение. –1999. – № 3. – С. 42 – 54.

15. Кынев, А.В. Партии и выборы в современной России : эволюция и деволуция /А.В. Кынев, А.Е. Любарев. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 792 с.

16. Кынев, А.В. «Партийные списки» в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов / А.В. Кынев // Российское электоральное обозрение. – 2010. – № 1. – С. 4–19.

17. Любарев, А.Е. На муниципальных выборах должны применяться открытые списки /А.Е. Любарев // Городское управление. – 2011. – № 12. – С. 78–84

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

19. Любарев, А.Е.О порядке регулирования вопросов, связанных с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления / А.Е. Любарев. [Электронный ресурс]. – http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/07/22/rasp.html.

20. Матейкович, М.С.Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации / М.С. Матейкович // Государство и право. – № 4. – С. 33–40

21. Турищева, Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме / Н.Ю. Турищева. – М., 2010. – 339 с.

22. Устав МР «Барятинский район» <http://www.admoblkaluga.ru/sub/municip/mun/mo2/baryat/ustav.phpv>.

23. Устав МР «Мещовский район» <http://www.admoblkaluga.ru/sub/municip/mun/mo2/mestch/ustav.php>

ELECTORAL SYSTEMS AT THE MUNICIPAL LEVEL: THEORY AND PRACTICE IN MODERN RUSSIAN SOCIETY

I.M. FEDOROVA

Summary

The Article is devoted to the dynamics of change in the legislation on electoral systems at the municipal level elections and the influence of changes on elections to representative bodies of municipalities in the conditions of reforming of the Russian political system. The research is based on the general dialectical method of cognition and particular scientific methods which derive from it: analysis, synthesis, system method and the method of formal logic. The author claims that the issue of a type of an electoral system demands the weighed approach, on the one hand, providing realization of the constitutional bases of local government, and on the other hand, – the development of a multi-party system of the Russian society subject to tendencies.

© Федорова И.М.

Поступила в редакцию 23 сентября 2014г.