НАУЧНЫЙ РАКУРС

Избирательные системы

Региональный и муниципальный аспекты

ПОНЯТИЕ избирательной системы законодательно закреплено в части 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении), в соответствии с которой под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Мажоритарная или...

Рассматривая избирательные системы, применяемые на выборах различного уровня в субъектах Российской Федерации, необходимо еще раз перечислить разновидности мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Как известно, в основе мажоритарной избирательной системы лежит принцип большинства: избранными считаются те кандидатуры, которые получили установленное большинство голосов.

При этом выделяют мажоритарную избирательную систему относительного большинства – избранным признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Такая система применяется на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, депутатов представительных органов муниципальных образований, глав муниципалитетов.

На всех предстоящих в сентябре выборах высших должностных лиц субъектов Федерации соответствующими региональными законами предусматривается применение мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства – здесь избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В отличие от мажоритарной избирательной системы пропорциональная избирательная система позволяет успешно решать задачу учета голосов избирателей, по тем или иным причинам оказавшимся в меньшинстве по результатам голосования. Такое меньшинство в масштабах региона может представлять значительную группу населения.

Какой избирательной системе отдать предпочтение при проведении региональных или муниципальных выборов – непростой вопрос. Ведь система должна опираться не только на базовые конституционные принципы, но и соответствовать рамочным требованиям, установленным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях).

Например, при выборах в законодательный орган субъекта Федерации не менее 25 процентов депутатских мандатов должны быть распределены по пропорциональной избирательной системе. Данное требование не распространяется на формирование законодательных органов власти Москвы и Санкт-Петербурга. Также региональным законом может предусматриваться необходимый для допуска списка кандидатов к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Кроме того, минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться таким образом, чтобы к распределению мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Вид избирательной системы, применяемой на выборах законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации, устанавливается в уставах (конституциях) регионов. Что касается избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, то их виды в соответствии с частью 3 статьи 23 Федерального закона о местном самоуправлении устанавливаются законом субъекта Федерации.

В настоящее время в России на выборах в органы государственной власти субъекта Федерации и на выборах в представительные органы местного самоуправления применяются пропорциональная, смешанная (мажоритарно-пропорциональная) и мажоритарная избирательные системы. При установлении в соответствующих законодательных актах о выборах пропорциональной или смешанной избирательной системы может быть закреплено требование о разделении списка кандидатов на региональные группы.

Рассматривая пропорциональную избирательную систему, необходимо подчеркнуть, что основная задача заключается в том, чтобы каждая политическая партия получила в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу поданных за нее голосов избирателей.

Региональные группы

Проанализировав законодательство субъектов Федерации, можно отметить, что более чем в 65 регионах при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации используется регионализация. В законах субъектов Российской Федерации, регулирующих подготовку и проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, регионализация пока не нашла столь широкого применения.

Необходимо напомнить, что рекомендация о разделении единого списка кандидатов на региональные группы (далее – регионализация списка) содержится в Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утвержденных постановлением ЦИК России 25 декабря 2002 года №167/1419-3.

Основная задача регионализации списка – сделать список избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов на соответствующих выборах, более открытым для избирателей. При этом привязка территориальных групп к территориям соответствующих одномандатных избирательных округов, по нашему мнению, позволяет обеспечить участие в выборах кандидатов, включенных в разные территориальные группы единого списка кандидатов, на равных основаниях с учетом примерного равенства территорий, которым соответствуют региональные группы, по числу избирателей.

Иной подход, не учитывающий примерное равенство территорий, может привести к ситуации, которая возникла в Калининградской области по результатам выборов депутатов Калининградской областной думы в марте 2006 года. Законом области было предусмотрено, что список кандидатов разбивается на региональные группы, соответствующие одномандатным и многомандатным избирательным округам (для проведения выборов были сформированы 11 одномандатных и 3 трехмандатных избирательных округа), то есть фактически территории, которым соответствовали региональные группы, не были равны по числу избирателей. При распределении депутатских мандатов по итогам выборов внутри списка кандидатов возникли спорные ситуации, которые закончились судебным разбирательством.

При регионализации как нельзя лучше прослеживается связь между избирателями и кандидатами, включенными в региональную группу кандидатов, которая находит свое выражение в получении депутатских мандатов в зависимости от уровня поддержки избирателей, проживающих на определенной территории.

И, несмотря на то, что указанные выше Методические рекомендации регулируют вопросы проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, некоторые изложенные в них тезисные положения, в частности касающиеся рекомендаций при установлении регионализации списков, методик распределения депутатских мандатов, могут проецироваться при подготовке региональных законодательных актов, регулирующих подготовку и проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных образований.

Как известно, требования, касающиеся формирования списков кандидатов при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы (в том числе количество региональных групп, а группа включает небольшое число кандидатов, в законе необходимо установить разумное уменьшение числа региональных групп к моменту регистрации с тем, чтобы не ставить участие избирательных объединений в выборах в зависимость от случайных обстоятельств.

закрепляться в соответствующем законе субъекта Федерации с учетом положений пункта 14 статьи 35 Федерального закона об основных гарантиях.

Согласно указанному выше положению Федерального закона об основных гарантиях, законом субъекта Российской Федерации при наличии норм о разделении списка должно быть установлено минимальное и максимальное число региональных групп, на которое разбивается список кандидатов, либо определено максимальное число кандидатов в общерегиональной части и региональной группе.

Кроме того, необходимо еще раз отметить, что весьма часто законодатель субъекта Российской Федерации в нормах, устанавливающих перечень оснований отказа в регистрации списка кандидатов, либо дословно воспроизводит норму подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях о том, что основанием отказа в регистрации списка кандидатов является выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом, не определяя конкретно число таких групп, либо, устанавливая число таких групп, уменьшает их незначительно.

Такой подход может привести к тому, что выбытие даже одной региональной группы способно послужить основанием для отказа в регистрации списка кандидатов, что не соответствует правовой позиции, сформулированной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года №4-П. Так, в тех случаях, когда закон субъекта Российской Федерации содержит требование о разделении списка кандидатов на значительное число региональных групп, а группа включает небольшое число кандидатов, в законе необходимо установить разумное уменьшение числа региональных групп к моменту регистрации с тем, чтобы не ставить участие избирательных объединений в выборах в зависимость от случайных обстоятельств.

Корректировка закона

Рассматривая последние многочисленные изменения Федерального закона об основных гарантиях, следует подчеркнуть, что особое значение в контексте затронутой темы имеют изменения, внесенные Федеральным законом от 2 ноября 2013 года №303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно этим изменениям, региональным законодателям предоставляется возможность изменить соотношение между числом депутатских мандатов, распределяемых между списками кандидатов по пропорциональной избирательной системе, и числом депутатских мандатов, замещаемых по мажоритарным избирательным округам, в законодательном органе государственной власти субъекта Федерации. Выборы депутатов законодательных органов власти Москвы и Санкт-Петербурга могут проводиться с использованием любой избирательной системы. Законодатель Москвы, как известно, воспользовался такой возможностью: выборы в Московскую городскую думу 14 сентября 2014 года будут проводиться по одномандатным избирательным округам.

Федеральным законом №303-ФЗ из пункта 18 статьи 35 Федерального закона об основных гарантиях также исключено требование о необходимости распределения не менее половины депутатских мандатов по пропорциональной избирательной системе на выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов. Такое изменение подразумевает возможность избрания представительного органа муниципального района, городского округа в том числе полностью по мажоритарной избирательной системе. Кроме того, после вступления в силу указанных изменений в федеральное законодательство в законах субъектах Российской Федерации, регулирующих подготовку и проведение муниципальных выборов, весьма спорно сохранение регулирования, предусматривающего необходимость избрания по пропорциональной избирательной системе не менее половины депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов.

Распределение мандатов

Методика распределения депутатских мандатов является элементом пропорциональной избирательной системы и определяется региональным законодателем самостоятельно.

В законодательстве субъектов Федерации для пропорционального распределения депутатских мандатов используются метод делителей (Империали) и метод наибольших остатков с использованием квоты Хэра.

Метод наибольших остатков предусматривает распределение депутатских мандатов по простейшей формуле: x:y, где x – число голосов избирателей, а y – число мандатов. После того, как квота определена, число голосов, собранное каждой партией, делится на эту квоту, и полученное от деления целое число показывает, сколько мандатов у этой партии. Однако при таком методе часто образуются большие остатки и остается много нераспределенных мандатов, которые могут быть переданы при последующем распределении. Нераспределенные мандаты передаются тем партиям, у которых наибольшие остатки.

Метод делителей позволяет сразу распределить все мандаты в избирательном округе и заключается в последовательном делении числа голосов, полученных каждым списком, на определенную серию делителей.

По последней информации, имеющейся в ЦИК России, метод делителей (Империали) используется в 71 субъекте Федерации, метод наибольших остатков (квота Хэра) – в 14 субъектах.

Изучая вопрос об установлении различных видов методик распределения депутатских мандатов на выборах в органы государственной власти и на муниципальных выборах, необходимо более подробно остановиться на последних постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу.

В частности, Конституционный Суд, рассматривая жалобу гражданина В.А. Худоренко о соответствии Конституции положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края», в своем постановлении от 19 декабря 2013 года №28-П признал не соответствующим Конституции положение указанного закона, предоставляющее коллегиальному постоянно действующему руководящему органу избирательного объединения правомочие при распределении депутатских мандатов по результатам выборов в Законодательное Собрание Красноярского края определять региональную группу из краевого списка кандидатов в депутаты, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат в случае отказа от депутатского мандата зарегистрированного кандидата, включенного в общекраевую часть краевого списка кандидатов, в той мере, в какой им допускается принятие решения по данному вопросу вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор региональной группы, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей.

Конституционный Суд также постановил, что органам государственной власти субъектов Федерации надлежит внести в избирательное законодательство изменения, с тем чтобы исключить возможность принятия решений о передаче вакантных депутатских мандатов, от которых отказались зарегистрированные кандидаты, вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор зарегистрированного кандидата, которому передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей.

Отказ суда

Рассматривая вопрос о применении конкретных методик распределения депутатских мандатов на региональном и местном уровне выборов, необходимо упомянуть определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2014 года по жалобе гражданина А.А. Симона на нарушение его конституционных прав пунктом 43 статьи 89 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

Заявитель полагал, что в результате применения вышеназванной нормы Закона Ярославской области при распределении депутатских мандатов внутри единого списка кандидатов было нарушено его конституционное право быть избранным, поскольку депутатский мандат был передан территориальной группе, получившей больший процент количества голосов избирателей, отданных за данный список кандидатов, а не той, в которую был включен заявитель и которая получила большее число голосов избирателей в абсолютных числах.

Как известно, требования к распределению депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, внутри этого списка кандидатов в Федеральном законе об основных гарантиях не содержатся. Методика распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах должна определяться региональным законодателем.

С учетом этого обстоятельства Конституционный Суд, отказывая в принятии к рассмотрению жалобы, в своем определении как раз отмечает, что разрешение вопросов об определении использования какого-либо конкретного способа распределения депутатских мандатов по итогам выборов в представительные органы муниципальных образований осуществляется в рамках достаточно широкой свободы усмотрения законодателем.

Любые изменения законодательства о выборах, несомненно, затрагивают интересы всех участников избирательного процесса и, следовательно, как отметил Конституционный Суд в своем определении от 3 июля 2014 года №1565-О, не могут носить спонтанный и непредсказуемый характер и не учитывать периодичность проведения выборов. Соответственно, при внесении принципиальных изменений в избирательное законодательство необходимо избегать того, чтобы эти корректировки осуществлялись в сроки, не позволяющие гражданам, политическим партиям, общественным объединениям и иным субъектам избирательного процесса своевременно учесть новые правила организации и проведения выборов и иметь равные возможности для подготовки к участию в них.

Клавдия Бородулина,
Елена Поспеловская
Публикуется в сокращении
Полная версия
на www.rcoit.ru
Фото А. Федорова

СПРАВКА

Виды избирательных систем, используемых на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Федерации (2009–2014 годы).

✓ ***2009 год – 24 административных центра:***

*мажоритарная избирательная система относительного большинства – **17**, пропорциональная избирательная система – **3**, смешанная избирательная система – **4**.*

✓ ***2010 год – 22 административных центра:***
*мажоритарная избирательная система относительного большинства – **13**, пропорциональная избирательная система – **2**, смешанная избирательная система – **7**.*

✓ ***2011 год – 13 административных центров:***
*мажоритарная избирательная система относительного большинства – **6**, пропорциональная избирательная система – **2**, смешанная избирательная система – **5**.*

✓ ***2012 год – 12 административных центров:***
*мажоритарная избирательная система относительного большинства – **0**, пропорциональная избирательная система – **2**, смешанная избирательная система – **10**.*

✓ ***2013 год – 12 административных центров:***
*мажоритарная избирательная система относительного большинства – **0**, пропорциональная избирательная система – **0**, смешанная избирательная система – **12**.*

✓ ***2014 год – 20 административных центров:***
*мажоритарная избирательная система относительного большинства – **13**, пропорциональная избирательная система – **0**, смешанная избирательная система – **7**.*