

ДОСТОИНСТВА, ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОЙ СИСТЕМЫ В ПРАКТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Демидов Геннадий Константинович
магистрант

Сибирский институт управления – филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Новосибирск

Аннотация. В статье рассмотрены основные проблемы использования на выборах в муниципальных образованиях пропорциональной избирательной системы. Представлены мнения сторонников и противников применения системы на выборах в органы власти местного самоуправления и проведена оценка основных достоинств и недостатков, присущих рассматриваемой избирательной системе.

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

ADVANTAGES, THE ADVANTAGES OF A PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THIS SYSTEM IN PRACTICE MUNICIPALITIES

Demidov Gennady Konstantinovich
undergraduate

Siberian Institute of management – branch of Russian Academy
of national economy and public administration under the President
of the Russian Federation, Novosibirsk

Abstract. The article considers the basic problems of use in the elections to the municipalities proportional electoral system. Presents the views of supporters and opponents of the application of the system in the elections to bodies of local self-government and assessment of the main advantages and disadvantages of the considered electoral system.

Keywords: representative bodies, electoral system, municipal elections, proportional electoral system, local self-government.

«Пропорциональная система – это лучшее средство против сокращения альтернатив, против сужения политических горизонтов, против политической одномерности и пресыщения»

Г. Канотилью – португальский государствовед [1]

В юридической литературе имеет место интересное мнение [2] о том, что в стране с середины нулевых годов на уровне государства реализовывался процесс искусственного возвращения и секционирования политических партий с последующей политизацией всех уровней управления, проводимые под лозунгом демократического развития страны, когда официально значимым и популярным был тезис о необходимости укрепления авторитета политических партий, формирование реальной многопартийности, создание условий для их развития и конкуренции на федеральном, региональном и местном уровнях.

Д.А. Медведев, возглавляя страну, говорил [3] «политическая конкуренция на низовом уровне будет способствовать укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями». То есть, предполагалось, что партии должны будут выйти из пределов Садового кольца и вспоминать о гражданах не только в преддверии федеральных выборов, но и на выборах регионального уровня. При этом считалось, что уже сформировавшаяся российская политическая система в пресловутой «вертикали власти», должна «достаточно адекватно учитывать настроения основной массы населения, умело подстраиваясь под них при каждом новом повороте конъюнктуры», что не составило особого труда, когда видение реальной пассивности населения на местных выборах, заставило высшее руководство государственной власти принять экстренное решение и направить силы и воз-

возможности для распространения своего влияния на самые низовые органы власти. Можно выделить два этапа, в том числе:

первый этап – выборы в Государственную Думу 2007 года, когда депутатский корпус избирался полностью по партийным спискам, использованием пропорциональной избирательной системы с увеличенным до 7 % заградительным барьером, позволившим не допустить в Думу партий с недостаточной электоральной поддержкой. Выдвижение кандидатов в депутаты высшего органа законодательной власти осуществлялось по партийным спискам, что в значительной мере укрепило связь кандидата с партийной организацией. При этом депутаты фактически утратили связь с избирателями;

второй этап – перенесение процесса политизации на уровень субъектов федерации, когда все региональные выборы стали проводиться по смешанной или пропорциональной системе, что привело к значительному усилению роли политических партий в регионах и протекающих в них политических процессах. Так, например: Партия, победившая на выборах в региональный законодательный орган, получала право на внесение предложения по кандидатуре на должность главы субъекта Российской Федерации.

В процессе проведения, можно так сказать, экспериментов, с распространением действия пропорциональной избирательной системы на уровень местных муниципалитетов, были получены довольно неоднозначные результаты, позволяющие сформировать мнение о целесообразности использования пропорциональной системы в выборах, проводящихся в муниципальных образованиях.

Интересны мнения, полученные в результате оценки результатов социологического опроса граждан [4], в том числе ответов на вопросы о проблемах выборов муниципальной власти, о месте и роли политических партий на муниципальном уровне.

Так, например:

- 1) на вопрос об отношении к выборности глав местного самоуправления, ответы распределились следующим образом: 78,7 % – за избрание руководителей местного самоуправления населением на свободных выборах; 8,4 % – за назначение местных руководителей Главой субъекта федерации; 12,9 % – затруднились с ответом.
- 2) на вопрос о том, каким образом должны выдвигаться кандидаты в местные представительные органы власти, респонденты считают: 23,4 % – только политическими партиями; 45,0 % – инициативными группами граждан путем сбора подписей; 7,2 % – посредством самовыдвижения; 8,3 % – внесением избирательного (денежного) залога; 16,1 % – затруднились с ответом.
1. на вопрос о качествах кандидата в депутаты местного представительного органа, предпочтения распределились следующим образом: только 7,2 % партийная принадлежность; 56,4 % – честность и порядочность; 12,2 % – наличие практического управленческого опыта; 24,5 % – профессионализм.

По сути, идеальный кандидат, по мнению опрошенных граждан должен избираться на свободных выборах, его кандидатура должна быть внесена по инициативе активистов от населения, он должен быть честным, порядочным и являться профессионалом, имеющим практический опыт управленческой деятельности.

Результаты исследования убедительно свидетельствуют, что к избранию депутатов по партийным спискам относятся: 68,2 % – отрицательно; 12,4 % – положительно; 19,4 % – безразлично. Подтверждая мнение о том, что потенциальные избиратели более склонны к участию в системе выборов, определяющей голосование за конкретную личность, а не за обезличенный партийный список.

Причины довольно банальны и незамысловаты: кандидат в обезличенном партийном списке, что «черная кошка в темной комнате», его включение в список зависит от мнения партийных функционеров, а не от

мнения жителей территории; персональная ответственность избранного по партийному списку кандидата перед избирателями фактически носит формальный характер; идиологизация процесса выборов, как главный элемент работы любой политической партии, направляет воздействие идеологии на манипулирование сознанием людей, целью, которого является не достижение истины, а лишь ориентация людей на определенные социальные действия и поведение.

И здесь, наверное, будет уместным мнение политолога Д. Орешкина, утверждающего, что «...раньше был неэффективный, но все-таки механизм связи депутата с избирателями».

Также, интересно мнение немецкого социолога Н. Лумана, полагающего, что на местном уровне требуется решать не идеологические манипуляционные задачи, а регулировать и решать вопросы местного значения, предоставлять муниципальные услуги, управлять муниципальным хозяйством. И, наверное, в данном контексте, справедливым можно посчитать высказывание, о том, что нет партийных способов подметать улицы.

Споры вокруг достоинств и недостатков тех или иных избирательных систем не прекращаются. Обыкновенно к достоинствам мажоритарных систем относят их простоту и понятливость для избирателя, предоставляемую возможность персонализации кандидата еще перед этапом голосования и определения собственного отношения к предстоящему выбору, именно к выбору конкретной личности, а не к выбору какой-либо партии.

В юридической литературе представлено, так называемое, «равно-стороннее» мнение ученых, полагающих [5], что для проведения выборов необходимо рекомендовать, в том числе:

в Государственную Думу Российской Федерации – пропорциональную систему;

в представительные (законодательные) органы субъекта Российской Федерации – смешанную;

в представительные органы местного самоуправления – мажоритарную.

Сторонники пропорциональной системы к ее достоинствам относят реальную возможность представительства в органах законодательной власти женщин и молодежи, обеспечение возможностей для выражения политического многообразия взглядов, а так же то, что эта система, основанная на партийном представительстве, в большей степени способствует поддержанию единства задач и целей в деле развития муниципальной территории, обеспечивает согласованность действий при уяснении местных проблем и при определении путей их решения.

С.Е. Заславский к достоинствам пропорциональной системы дополнительно относит [6] ее экономичность, поясняя при этом, что в случае выбытия одного из депутатов, вне зависимости от причин досрочного прекращения полномочий, его мандат переходит к следующему, очередному по списку кандидату, и соответственно, отсутствует необходимость проведения довыборов, которые могут нести довольно значительную финансовую нагрузку.

В юридической литературе так же рассматривается мнение [7] о необходимости, при определении вида избирательной системы для использования на выборах в муниципальном образовании, учитывать специфические факторы, свойственные только им, в том числе то, что:

органы местного самоуправления не входят в единую систему органов государственной власти Российской Федерации и наделяются полномочиями, направленными в основном на решение местных проблем, но ни как, не на партийную, партийно-политическую работу, что заметно отличает их от органов государственной власти федерального и регионального уровней;

участие только политических партий в формировании местного самоуправления, которое, по сути, должно быть неполитической структурой, противоречит самой его природе и установленному Конституцией Российской Федерации статусу.

Противники пропорциональной избирательной системы считают, что ее внедрение, повсеместно, может привести к печальным последствиям. Так, например, по мнению экспертов [8], отсутствие партийных структур на территориальном уровне и (или) их не достаточная развитость (вопрос касается в большей степени сельских поселений), как исключение из правил, может вынудить администрацию и участников избирательного процесса принять неординарные решения о формировании на местах новых партийных организаций, в которые принимать людей, которые не имеют отношения к партии ни по идеологическому восприятию, ни по сознательной принадлежности, при этом, включая их в соответствующие списки.

Кроме того, будучи избранным от какой-либо политической партии, депутат не может быть в полной мере свободен в определении и выражении собственной позиции при осуществлении депутатской деятельности, а вынужден следовать партийной этике, направляя основные усилия на решение программных задач партии, которые лишь отчасти, в общем смысле, могут касаться интересов конкретного местного сообщества. Так же, пропорциональная и смешанная избирательные системы ставят в неравное положение депутатов представительных органов в институте отзыва депутатов, поскольку при использовании этих избирательных систем практически невозможно реализовать предусмотренные положения по отзыву депутатов.

Проблемной является так же, отмеченная ЦИК Российской Федерации [9], возможность возникновения, ситуаций, при распределении на выборах малого количества депутатских мандатов (менее 15), с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем, 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.

Сторонники пропорциональной избирательной системы полагают, что при соблюдении условия, когда политическая партия и ее низовые структуры обладают высоким авторитетом среди местного сообщества, к позитивным сторонам системы можно будет так же отнести:

- 1) усиление контроля состояния репутации кандидатов от партии, т.к. она не заинтересована в избрании в представительный орган кандидата с сомнительным прошлым, вызывающего негативное восприятие избирателем;
- 2) усиление политического потенциала на местах, позволяющего выбрать из местного сообщества более представительных кандидатов, полезных для общества;
- 3) активизация партийной жизни на местном уровне и непосредственная работа кандидатов от партий на территориях;
- 4) развитие партийных структур на местах и возможности для усиления их поддержки избирателями;
- 5) заинтересованность центральных и региональных структур партий в эффективной работе кандидатов, избранных по партийным спискам;
- 6) возможность формирования депутатских объединений по политическому признаку.

В заключение можно отметить, что ряд представленных вниманию проблемных вопросов успешно решается на законодательном уровне, например, когда Конституционный Суд Российской Федерации своим

решением [10] вносит предложения по оптимизации процессов применения (использования) на выборах, проводимых в муниципальных органах тех или иных избирательных систем. Так, были выделены три направления, требующие:

- 1) предусмотреть в законодательных актах федерального и регионального уровня возможность для избирания депутатов в представительные органы местного самоуправления по мажоритарной избирательной системе, что позволит выдвигать кандидатов не только от политических партий, но и в порядке самовыдвижения;
- 2) предусмотреть соблюдение гарантий по реализации прав гражданина, не являющегося членом избирательных объединений, предоставляющих возможность быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования. При этом целесообразным считается обеспечение на уровне поселений в избирательном процессе принятие мер, при которых в числе списков кандидатов могли бы принимать участие другие общественные объединения, представляющие в том числе, значительную часть беспартийных граждан;
- 3) устанавливать параметры пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления, согласовав между собой и выстроив их внутренне логично на местном уровне с другими компонентами избирательной системы. При этом заявляется, что пропорциональная избирательная система в чистом виде может быть использована при численности депутатов в законодательном органе не менее 25 человек, при определяемой численности населенного пункта от 100.000 человек, когда реальной становится возможность стать представленной партией, набравшей 4 % голосов избирателей. А с учетом малочисленного состава представительных органов местного самоуправления, установленных федеральным законом [11], предложено для поселений численностью до 30.000 чело-

век использовать мажоритарную избирательную систему либо увеличить (где это возможно) количественный состав депутатов представительного органа.

Список использованных источников

1. Автономов А.С. Сравнительное избирательное право. М.: Изд-во НОРМА. 2003. С. 66.
2. Антипьев К. Политизация местного самоуправления в современной России // «Власть» Пермский нац. исслед. политехн. университет. 2012. № 01. С. 52-54.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2010. С. 6.
4. Антипьев К. Политизация местного самоуправления в современной России // «Власть» Пермский нац. исслед. политехн. университет. 2012. № 01. С. 52-54.
5. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, совр. состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. С. 18.
6. Заславский С.Е., Зотова З.М. Правовые основы участия политических партий в выборах. М.: РЦОИТ, 2006. С. 37-38.
7. Заболева М.В. Избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах: проблемы теории и практики // Вестник. Волгоградский гос. ун-т. 2012. Сер. 5. № 2 (17). С. 269-273.
8. Дубровина Е.П., Миронов Н.М., Родионов А.И., Шеншин П.П. Записка о некоторых вопросах практики проведения выборов в представительные органы муниципальных образований с использованием смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы // Реформа местного самоуправления в Российской Федерации:

итоги муниципальных выборов в 2004-2005 годах / под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко. М., 2006. С. 378-379.

9. Письмо председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «О порядке регулирования вопросов связанных с применением пропорциональных (смешанных) избирательных систем». Председатель ЦИК РФ В. Е. Чуров.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7.07.2011 № 15-П. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116676
11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» п. 6 ст. 35 // Российская газета. № 202. 08.10.2003.