

нием прав и законных интересов других лиц¹².

В завершение отметим, что институт правотворческой инициативы представляет собой значимый инструмент, обеспечивающий налаживание прямых и непосредственных связей между органами мест-

¹² См.: Джагарян Н. В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2015. С. 344.

Библиографический список

- Бычкова Е. И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.
- Васильев В. И. Муниципальное право России. М., 2008.
- Джагарян Н. В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2015.
- Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шуриной. М., 2015.
- Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2000.
- Нудненко Л. А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.
- Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Совершенствование форм и механизмов участия жителей в местном самоуправлении». М., 2015.
- Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
- Тихомиров Ю. А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2011. № 2.

ного самоуправления и населением муниципальных образований. Опыт практической реализации свидетельствует о том, что в ряде муниципальных образований данный институт продолжает носить во многом формальный характер. Это приводит к выводу о необходимости объединения усилий как на федеральном уровне в части установления необходимого объема правовых гарантий, так и на местном — в части создания процессуальных механизмов его реализации.

Смешанная избирательная система: новое содержание основных характеристик

ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149
E-mail: dom0023@mail.ru

Статья посвящена анализу федерального и регионального законодательства, устанавливающего порядок применения смешанной избирательной системы на выборах депутатов законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления. Анализируется порядок применения «закрытых» списков кандидатов с делением на региональные группы, соответствующие территориям мажоритарных округов. Автор приходит к выводу, что одной из особенностей последней вариации смешанной системы, применяемой на выборах регионального уровня, является установление территориального единства части общерегионального избирательного округа, по которому выборы проходят по пропорциональной системе, с соответствующим одномандатным мажоритарным округом. Деление пропорционального списка на региональные группы усиливает влияние голосования избирателей на механизм распределения мандатов внутри списка. Абсолютная воля партии при формировании пропорционального списка по-прежнему является доминирующей, однако распределение мандатов зависит не от последовательности расположения в нем кандидатов, а от голосования избирателей. Применяемые сегодня в России модели смешанной избирательной системы обоснованно подвергаются критике как не учитывающие все голоса избирателей, отданных в совокупности и за мажоритарных кандидатов, и за пропорциональные списки, в связи с чем часть голосов избирателей «пропадает». Небольшое число мандатов, распределяемых в рамках пропорциональной системы, ведет к искажению пропорционального представительства. В статье проанализированы особенности заверения партийных документов, информирования избирателей, изготовления бюллетеней, предвыборной агитации партий, распределения депутатских мандатов в условиях смешанной избирательной системы.

Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что применение смешанной системы может предусматривать более широкий спектр взаимодействия ее пропорционального и мажоритарного элементов. С учетом необходимости реализации ответственности избранных депутатов, применения института отзыва, оптимизации числа депутатов, избираемых по мажоритарным округам и в составе пропорциональных списков, вносятся предложения по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства.

Ключевые слова: избирательная система; пропорциональные списки; мажоритарные округа; народное представительство; региональные группы кандидатов; отзыв депутата.

Mixed-Member Proportional Representation: Main Characteristics New Content

N. Yu. TOURISHCHEVA, associate professor at the Department of constitutional and municipal law of the Kuban State University, candidate of legal sciences, associate professor
149, Stavropolskaya st., Krasnodar, Russia, 350040
E-mail: dom0023@mail.ru

The article is devoted to the analysis of federal and regional legislation that establishes the procedure for applying a mixed electoral system in the election of deputies of legislative bodies of state power and representative bodies of local self-government. The order of application of "closed" lists of candidates with division into regional groups corresponding to the territories of majority districts is analyzed. The author comes to the conclusion that one of the features of the last variation of the mixed system applied at the regional elections is the establishment of territorial unity of a part of the region-wide electoral district, according to which the elections are held according to a proportional system, with the corresponding single-mandate majority district. The division of the proportional list into regional groups strengthens the influence of the voters' voting on the mechanism for allocating

mandates within the list. Absolute will of the party when forming a proportional list is still dominant, however, the distribution of mandates depends not on the sequence of location of candidates in it, but on the voting of voters. The author states that the models of the mixed electoral system currently applied in Russia are justifiably criticized as not taking into account all the votes cast in aggregate for both majority candidates and for proportional lists, in connection with which some of the votes are "lost". A small number of mandates distributed within the proportional system leads to a distortion of proportional representation. The article analyzes the features of reassuring party documents, informing voters, preparing bulletins, pre-election campaigning of parties, distribution of deputy mandates in a mixed electoral system.

Analysis of law enforcement practice leads to the conclusion that the use of a mixed system may provide for a wider range of interaction of its proportional and majority elements. Taking into account the need to implement the responsibility of elected deputies, the use of the recall institute, the optimization of the number of deputies elected by majority constituencies and in proportional lists, proposals are made to further improve the electoral legislation.

Keywords: electoral system, proportional lists, majority districts, proportional representation, regional groups, recall institute.

DOI: 10.12737/art_2018_8_5

Обеспечение справедливого представительства избирателей в законодательных (представительных) органах публичной власти, установление непосредственной объективной зависимости между числом голосов, полученных партией, участвующей в выборах, и числом распределяемых депутатских мандатов, а также минимизация эффекта «потерянных голосов» при сохранении устойчивой связи между избирателями и избранными депутатами — традиционный перечень задач, которые решаются во всех демократических государствах при установлении основных институциональных характеристик избирательной системы.

Поиск новых эффективных механизмов участия граждан в управлении делами государства и связанная с этим реструктуризация видов избирательных систем, применяемых на выборах депутатов законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, вызвали к жизни ряд изменений федерального и регионального избирательного законодательства, регулиющего порядок формирования партийных списков, выдвигаемых на выборах депутатов по пропорциональной системе.

Реализация новых подходов к порядку формирования представи-

тельных органов публичной власти традиционно вызывает научные дискуссии по вопросам оптимизации деятельности представительного органа в целом и входящих в его состав депутатов, равенства статуса депутатов, избранных в составе партийного списка и по мажоритарным округам, взаимодействия депутатов и партийных фракций, конституционно-правового содержания депутатского мандата, а также по проблемам реализации отзыва депутата и др.

Прежде всего обращает на себя внимание изменение структуры списков кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями, что еще раз подчеркивает то важное значение, которое при пропорциональной избирательной системе придается распределению мандатов внутри списка между кандидатами одной партии¹. На протяжении всего периода развития новой избирательной системы России списки кандидатов, которые выдвигались партиями при проведении выборов по пропорциональной системе, соответствовали ее классическому варианту, отражали принятое в доктрине избирательного права поня-

¹ См.: Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2006. С. 263.

тие «закрытых» списков: при отсутствии полного перечня кандидатов непосредственно в тексте избирательного бюллетеня не предусматривается право избирателя каким-либо образом влиять на выбор конкретных кандидатов из партийного списка, избиратель может голосовать лишь за список в целом. Указанный порядок применялся на выборах депутатов Государственной Думы, а также на большинстве выборов депутатов законодательных собраний субъектов Федерации².

При проведении выборов в федеральный парламент пропорциональные списки кандидатов, выдвигаемые политическими партиями, традиционно имели характер «горизонтально ориентированных», список делился на региональные группы кандидатов, которые так или иначе должны были территориально соответствовать субъекту РФ, в том числе входящему в группу субъектов РФ (выборы депутатов Государственной Думы первого — четвертого созывов 1993, 1995, 1999 и 2003 гг.)³. При проведении выборов депута-

тов Государственной Думы пятого созыва региональная группа могла также соответствовать части территории субъекта РФ⁴. Указанный механизм структурирования пропорционального списка применялся и на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва в 2011 г., которые проводились исключительно по пропорциональной системе.

Действующая редакция Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, осуществившая возврат к смешанной избирательной системе, воспроизвела горизонтальную ориентацию пропорциональных списков: на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва в 2016 г. региональная группа кандидатов должна была территориально соответствовать одному из 225 одномандатных избирательных округов, образованных на территории РФ, или их группе⁵.

Восстановление мажоритарного элемента смешанной избирательной системы, применяемой на выборах депутатов федерального парламента, явилась толчком к обновлению избирательных систем на выборах в представительные органы регионального и муниципального уровней, что нашло закрепление в законодательстве ряда субъектов РФ.

В юридической литературе в целом позитивно оценивается введение смешанных избирательных систем, в том числе в контексте борьбы с коррупцией на выборах⁶. Внесен-

путатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁴ См. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁵ См. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁶ См.: Колушин Е. И. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах // Авакьян С. А., Ковлер А. С., Кененова И. П. и др. Противодействие кор-

² При введении смешанной избирательной системы на выборах регионального уровня система «открытых» списков была закреплена в законах 12 из 89 субъектов РФ. См. постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 1 июня 2004 г. № 105/825-4 «О практике применения смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации».

³ См. Положение о выборах депутатов Государственной Думы, утв. Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»; федеральные законы от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах де-

ные изменения способствовали кардинальному изменению порядка распределения мандатов внутри пропорциональных списков.

В 2016—2017 гг. в региональное избирательное законодательство, устанавливающее порядок формирования депутатского корпуса на региональном и муниципальном уровнях, при наличии собственных правовых подходов, отражающих особенности конкретного субъекта РФ, были внесены достаточно унифицированные изменения. Основное из них коснулось пропорциональных списков и связано с изменением их «вертикальной» структуры на «горизонтальную». «Вертикальный» список имеет строгую последовательность размещения кандидатов, от которой зависит очередность распределения мандатов. При «горизонтально» ориентированных списках мандаты передаются в первую очередь кандидатам из той территориальной группы, которая получит наибольшее число голосов избирателей.

Так, в единый день голосования 10 сентября 2017 г. прошли выборы депутатов законодательных органов государственной власти в шести субъектах РФ: Парламента Республики Северная Осетия — Алания, Государственного Совета Удмуртской Республики, Законодательного Собрания Краснодарского края, Законодательного Собрания Пензенской области, Саратовской и Сахалинской областных Дум. Указанные выборы проводились с применением смешанной избирательной системы⁷, которая характеризовалась следую-

рूपции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016.

⁷ Исключение — формирование Парламента Республики Северная Осетия — Алания, в состав которого 70 депутатов избирались исключительно по пропорциональной избирательной системе. См. Закон Республики Северная Осетия — Алания от 29 декабря 2006 г. № 69-РЗ «О выборах депута-

тами сходными параметрами. Депутаты избирались по одномандатным округам по мажоритарной системе относительного большинства и по единому общерегиональному округу по пропорциональной системе. В основном соотношение депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной системам, составляло 50 : 50: в Законодательное Собрание Краснодарского края избирались 35 : 35 депутатов; в Государственный Совет Удмуртской Республики — 30 : 30; в Законодательное Собрание Пензенской области — 18 : 18; в Сахалинскую областную Думу — 14 : 14 депутатов. Некоторым исключением явилась Саратовская областная Дума, в которую 22 депутата избирались по одномандатным округам, 23 депутата — по единому округу по спискам партий.

Общим параметром пропорциональной системы, закрепленным непосредственно в текстах региональных законов, является обязательное деление списка кандидатов на общекраевую (общереспубликанскую, общеобластную) часть и на территориальные группы (региональные части), каждая из которых должна соответствовать территории конкретного одномандатного избирательного округа. Таким образом, одной из особенностей последней вариации смешанной системы, применяемой на выборах регионального уровня, является установление территориального единства части общерегионального избирательного округа, по которому выборы проходят по пропорциональной системе, с соответствующим одномандатным мажоритарным округом⁸.

тов Парламента Республики Северная Осетия — Алания».

⁸ См., например, ч. 7 ст. 24 Закона Сахалинской области от 10 апреля 2008 г. № 22-ЗО «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы»; ч. 2 ст. 27 Закона Удмуртской Республики от 13 апреля 2007 г. № 18-РЗ «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики».

Количество образуемых на территории субъекта РФ одномандатных округов непосредственно определяет минимум и максимум территориальных групп в пропорциональном списке кандидатов: максимальное число территориальных групп соответствует числу одномандатных округов, а минимальное может быть в два раза меньше⁹.

В соответствии с Законом Краснодарского края от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» выборы проводятся по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. При этом краевые списки кандидатов также являются «горизонтально ориентированными», список делится на общекраевую часть и 35 территориальных групп, каждая из которых соответствует одному из 35 одномандатных округов. Общекраевая часть списка, как и каждая территориальная группа, может включать не более трех кандидатов. Максимальное число кандидатов в списке соответствует сумме указанных возможностей и составляет 108 кандидатов.

С технической точки зрения процесс организации выборов усложняется, так как происходит значительное увеличение числа видов изготавливаемых избирательных бюллетеней. Тексты бюллетеней, изготовленные для голосования по разным частям общерегиональной территории, отличаются друг от друга: территории каждого одномандатного округа соответствует не только «свой» одномандатный бюл-

летень, но и бюллетень для голосования за списки партий по части общерегиональной территории.

Применение указанного механизма в абсолютном понимании термина «открытый» (или «свободный») список не позволяет признать избирательные бюллетени таковыми. Несмотря на то что все кандидаты из списка включаются в тексты избирательных бюллетеней, в каждом пропорциональном бюллетене, соответствующем территории одномандатного округа, список кандидатов представлен не полностью, а лишь кандидатами из общей части списка и той территориальной группы, которая соответствует данному мажоритарному округу. Избиратель, голосующий по двум бюллетеням (пропорциональному и мажоритарному), соотносит свой выбор с конкретными кандидатами не только по одномандатному, но и по соответствующей части территории краевого (республиканского, областного) избирательного округа.

Сумма голосов избирателей, полученных всеми территориальными группами соответствующей политической партии, определяет победу партии в целом и прежде всего наделение мандатами тройки лидеров из общей части списка. В случае, если партии причисляется большее число мандатов (превышающее число кандидатов из общерегиональной части списка), их распределение между территориальными группами непосредственно зависит от уровня поддержки избирателями политической партии на соответствующей территории. Результаты голосования избирателей в значительно большей степени способны повлиять на персональный состав формируемого депутатского корпуса, нежели при голосовании по системе «закрытых списков», не имеющих деления на территориальные группы.

Абсолютная воля партии при формировании пропорционального списка и установлении последовательности расположения в нем кан-

⁹ Так, число региональных групп областного списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Пензенской области определяется избирательным объединением, выдвинувшим областной список кандидатов, и не может составлять менее 1/2 от числа одномандатных избирательных округов. См. ст. 37 Закона Пензенской области от 22 декабря 2005 г. № 949-ЗПО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пензенской области».

дидатов по-прежнему является доминирующей, что вполне традиционно в рамках выдвижения пропорциональных списков, однако распределение мандатов непосредственно зависит от голосования избирателей. Результаты волеизъявления избирателей способны оказать прямое воздействие на выбор конкретных территориальных групп, юридически определив таким образом преференции среди кандидатов, получающих депутатский мандат.

Одним из неотъемлемых элементов смешанной избирательной системы является особая структура системы избирательных комиссий, участвующих в выборах, предусматривающая наличие не только комиссии, организующей выборы — ЦИК России (избирательной комиссии субъекта РФ или муниципальной комиссии — соответственно уровню выборов), но и окружных комиссий, осуществляющих регистрацию кандидатов по одномандатным округам.

Наиболее ярко взаимоотношения указанных комиссий получают отражение в институте заверения избирательной комиссией, организующей выборы, списка кандидатов, выдвинутых партией по одномандатным округам, с дальнейшим представлением выписок из заверенного списка в окружные избирательные комиссии. Комиссия, организующая выборы по смешанной избирательной системе, не только осуществляет регистрацию пропорциональных списков кандидатов, выдвинутых партиями, но также выполняет функции контроля процедуры выдвижения мажоритарных списков кандидатов.

Например, на региональных выборах данный институт предполагает осуществление проверки избирательной комиссией субъекта РФ порядка выдвижения кандидатов с целью исключения повторов выдвижения по разным округам, от разных субъектов и т. д. Заверение списка позволяет исключить из него кан-

дидатов, не представивших необходимые документы, «обозреть» весь процесс со стороны комиссии, организующей эти выборы и обладающей всей полной информацией, до представления документов в окружные избирательные комиссии.

Тем самым комиссия, организующая выборы, выступает координирующим центром в системе взаимодействия между организаторами выборов и кандидатами, реализующими свое пассивное избирательное право посредством выдвижения от политической партии. Таким образом, осуществляется двойной контроль оценки избирательных документов, представляемых при выдвижении кандидатов партиями по одномандатным округам. Первичный — в комиссии, организующей выборы, связанный с оценкой документов, правомерности действий избирательного объединения, полноты представленных документов; повторный — при оценке окружной избирательной комиссией содержания документов конкретного кандидата и принятии решения о регистрации либо об отказе ему в регистрации.

В условиях применения новой конструкции смешанной избирательной системы информирование избирателей также приобрело новое содержание. Более разнообразные формы приобрела агитация партий за выдвинутых ею кандидатов. Наличие собственного фонда партии и закрепленная законом возможность вести агитацию не только за пропорциональный список, но и за кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, расширили возможности избирательных объединений в данном направлении.

Связь «с землей» позволяет и кандидатам-одномандатникам, и кандидатам, включенным в соответствующую территориальную группу, вести более целенаправленную и конкретизированную агитационную деятельность, учитывающую проблемы и интересы дан-

ной территории, что в итоге способствует установлению тесной связи между избирателями и избранными депутатами. Таким образом, минимизируется один из основных недостатков пропорциональной избирательной системы — оторванность избранных депутатов от избравшего их электората.

Значительное число кандидатов в составе пропорционального списка и наличие территориальных групп способствует усилению внутрипартийной конкуренции еще на этапе формирования и выдвижения списка, что в целом может иметь лишь позитивную оценку. Указанное обстоятельство отражается при проведении внутрипартийных процедур по выдвижению кандидатов, так называемых праймериз¹⁰. Полагаем, что на сегодняшний день назрела необходимость закрепления на уровне федерального законодательства процедуры проведения праймериз, рекомендуемой всем партиям, участвующим в соответствующих выборах.

Кроме того, новое соотношение пропорционального и мажоритарного элементов смешанной избирательной системы вызвало к жизни новые правовые отношения между кандидатами и избирательными объединениями, включив не применявшиеся ранее элементы порядка реализации пассивного избирательного права. В частности, на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва впервые был апробирован такой важный элемент смешанной избирательной системы, как освобождение от сбора подписей кандидатов-одномандатников, выдвинутых партией по мажоритарным округам, в том случае, если пропорциональный список данной партии зарегистрирован на основа-

нии представленных в поддержку его выдвижения подписей избирателей. Механизм представляется юридически и организационно обоснованным, поскольку позволяет исключить двойной сбор подписей, однако содержит риски для мажоритарных кандидатов, связанные с истечением срока сбора подписей и представления документов для регистрации кандидата. Возможна ситуация, когда партия получила отказ в регистрации по подписям, а кандидат, выдвинутый этой партией, уже не успевает собрать подписи в поддержку своего выдвижения. Отметим, что данный механизм, несмотря на его преимущества, не получил закрепления в региональных законах применительно к региональным и муниципальным выборам.

Одним из важнейших элементов пропорциональной составляющей выборов является величина заградительного барьера. По итогам единого дня голосования 10 сентября 2017 г. к распределению депутатских мандатов допускались списки кандидатов, преодолевшие 5%-ный заградительный барьер, при условии, что таких списков было не менее двух и за них было подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Установленная одинаковой во всех субъектах РФ величина заградительного барьера не учитывает различного числа мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, тем самым не учитывается удельный вес мандата, а также реальное число партий, имеющих право принимать участие в выборах¹¹.

При распределении мандатов между партийными списками на региональных выборах применялся метод Импералли (натуральных

¹⁰ См.: Нудненко Л. А. Праймериз в России — партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51—55.

¹¹ См.: Сабаева С. В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. № 6.

делителей), несмотря на ранее рекомендованный ЦИК России для проведения региональных выборов метод Хэйра¹².

По итогам выборов в законодательных органах Удмуртии, Пензенской и Саратовской областей представлены четыре парламентские партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»).

В Северной Осетии — Алании к распределению мандатов допущены «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», «Патриоты России». ЛДПР не преодолела заградительный барьер.

В Краснодарском крае и Сахалинской области в законодательных органах представлены по три парламентские партии; «Справедливая Россия» не преодолела заградительный барьер.

Ограничение общей части списка тремя кандидатами должно было способствовать передаче мандатов в соответствующие региональные группы. Однако небольшой процент голосов, полученных партийными списками, за исключением правящей партии, в основном привел к тому, что кроме «Единой России» мандаты распределялись среди кандидатов из общерегиональной тройки лидеров.

Позволяет ли новый подход законодателя, направленный на дальнейшее развитие видов избирательных систем, применяемых на выборах депутатов, и поиск оптимальных моделей соотношения их пропорциональной и мажоритарной составляющих, устранить недостатки, присущие каждой из этих систем в отдельности?

¹² См. постановление ЦИК России от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 «О 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».

Как представляется, положительный ответ очевиден. Депутаты, представленные в законодательном органе, избранные в составе пропорционального списка по соответствующей региональной группе, безусловно, юридически более тесно связаны с голосовавшими за них избирателями, что должно способствовать усилению работы в округах не только «одномандатных» депутатов, но и депутатов из списков партий. Таким образом, предлагаемый вариант смешанной избирательной системы способствует стиранию различий между депутатами по способу их избрания (по одномандатным округам, по партийным спискам), что должно способствовать оптимизации деятельности сформированного депутатского корпуса в целом.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что смешанная избирательная система представляет собой не просто сумму правовых возможностей, определяемых проведением выборов депутатов по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам, а в концентрированном виде отражает взаимозависимость и взаимное влияние каждой из этих двух составляющих на порядок формирования законодательного (представительного) органа публичной власти в целом.

Наиболее ярко эта зависимость проявляется в территориальной основе выборов, в «привязке» не только одномандатных округов, но и соответствующих территориальных (региональных) групп кандидатов из пропорционального списка к конкретным территориям. Связь пропорционального списка кандидатов, выдвигаемых партией, с территориями мажоритарных округов усиливает влияние голосования избирателей на механизм распределения мандатов внутри списка.

Вместе с тем применение смешанной избирательной системы может предусматривать более широкий спектр использования наиболее

сильных сторон ее пропорционального и мажоритарного элементов. Применяемые сегодня в России модели смешанной избирательной системы обоснованно подвергаются критике как не учитывающие все голоса избирателей, отданные в совокупности и за мажоритарных кандидатов, и за пропорциональные списки, в связи с чем часть голосов избирателей «пропадает»¹³. Минимизация этой тенденции возможна при установлении императивного требования о том, что по пропорциональной системе должны избираться не менее половины всех депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. В настоящее время федеральное законодательство предусматривает такое требование относительно четверти депутатов регионального парламента¹⁴. Аналогичные нормы содержит законодательство субъектов РФ при описании условий и порядка применения видов избирательных систем на муниципальном уровне.

Использование элементов пропорционального представительства на муниципальных выборах традиционно вызывает противоречивые оценки в научной среде¹⁵, что обусловлено недостаточным развитием партийных структур в небольших муниципальных образованиях, особой правовой природой местного самоуправления, целесообразно-

¹³ См.: Худoley Д. М. Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 4.

¹⁴ См. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁵ См.: Васильев В. И., Помазанский А. Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. № 8.

стью применения смешанной системы лишь на выборах депутатов в городских округах и муниципальных районах.

По данным ЦИК России, в большинстве административных центров субъектов РФ на муниципальных выборах, проводимых с применением смешанной системы, число мандатов, распределяемых между партиями, составляет менее 20, при этом число депутатов, избираемых по одномандатным округам, в три и даже в четыре раза больше числа депутатов, избираемых по спискам партий: например, Ростовская-на-Дону городская Дума — 30 : 10, Совет депутатов города Новосибирска — 40 : 10¹⁶.

Небольшое число мандатов, распределяемых в рамках пропорциональной системы, ведет к искажению пропорционального представительства. Указанные тенденции применения смешанной системы на региональном и муниципальном уровнях фактически свидетельствуют об утрате основных содержательных характеристик пропорциональной избирательной системы как на этапе формирования, так и при дальнейшей организации деятельности законодательного (представительного) органа. Незначительное число депутатов, избранных по спискам партий, не может отражать действительное представительство основных политических сил в составе органа публичной власти, а отсутствие полноценной фракционной деятельности не может способствовать реальному претворению в жизнь предвыборных программ партий.

Наряду с этим такие проблемные вопросы, определяющие содержание депутатского мандата, как ответственность депутата перед из-

¹⁶ См.: Выборы в субъектах Российской Федерации 13 сентября 2015 г. Электоральная статистика // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2016. С. 374—375.

бирателями и корреспондирующая ей возможность его отзыва, на сегодняшний день по-прежнему не имеют законодательного разрешения. Институт отзыва, предполагающий необходимость участия в голосовании за отзыв числа избирателей, превышающего половину от числа полученных данным депутатом голосов избирателей, не реализуем в условиях пропорциональной системы, когда процент полученных голосов избирателей возможно определить лишь за региональную группу кандидатов, а не за каждого избранного депутата. Невозможность отзыва депутата, избранного по списку партии, в целях соблюдения равенства депутатских мандатов автоматически означает исключение института отзыва и для «мажоритарных» депутатов.

Особенно остро проблема отзыва депутатов при использовании пропорциональной и смешанной избирательных систем стоит на муниципальном уровне, как «власти, наиболее приближенной к населению и зависимой в своих действиях от воли избирателей»¹⁷.

Как указал Конституционный Суд РФ, особым положением парламента и его функциями, как законодательного (представительного) органа государственной власти, обусловлены его самостоятельность в системе разделения властей и независимость его членов от чьих бы то ни было указаний; депутаты связаны лишь конституцией и своей

¹⁷ Васильев В. И., Помазанский А. Е. Указ. соч.

Библиографический список

- Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
- Васильев В. И., Помазанский А. Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. № 8.
- Колощин Е. И. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах // Авакьян С. А., Ковлер А. С., Кененова И. П. и др. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016.
- Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2006.

совестью (так называемый принцип свободного мандата)¹⁸. Однако, как обоснованно отмечает учеными-правоведами, этот вывод Конституционного Суда РФ требует корректировки и развития с учетом партийной принадлежности депутата, жесткой фракционной дисциплины, особенностей правового регулирования взаимоотношений с избирателями¹⁹.

Очевидно, что предусмотренная действующим законодательством система горизонтально ориентированных списков при усложнении организационных аспектов проведения выборов учитывает интересы партий, способствует дальнейшему развитию институтов представительной демократии. Задачи совершенствования видов избирательных систем видятся в углублении тех возможностей, которые открываются при использовании смешанной избирательной системы, в целях дальнейшего расширения электро-альных возможностей избирателей по участию в формировании органов публичной власти, адекватно отражающих полный спектр народного представительства.

¹⁸ См. постановление КС РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений ст. 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁹ См.: Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

Нудненко Л. А. Праймериз в России — партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9.

Сабаева С. В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. № 6.

Худoley Д. М. Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 4.