

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА: ОТ СМЕШАННОЙ – К ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ВЫБОРОВ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ  
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Александр Альбертович Вешняков

В декабре 2003 и весной 2004 годов состоялись важнейшие общественно-политические события в жизни нашей страны – выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и Президента Российской Федерации.

После подведения итогов двух федеральных избирательных кампаний наступил период анализа проблем, с которыми столкнулись политические партии, кандидаты, избиратели и иные участники избирательного процесса. Основываясь на результатах проведенного анализа, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выработала предложения по дальнейшему совершенствованию избирательной системы страны. Эти предложения, изложенные в аналитической записке «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», были одобрены на заседании Комиссии 31 августа 2004 года и положили начало широкому общественному обсуждению путей совершенствования законодательства о выборах. Одним из основных предложений Комиссии был переход к избранию всех 450 депутатов Государственной Думы по пропорциональной избирательной системе.

В сентябре Президентом Российской Федерации В.В. Путиным были обнародованы инициативы по развитию политической системы России, обеспечению единства системы исполнительной власти, укреплению государственных структур. Они получили широкий резонанс как внутри страны, так и за рубежом. Среди указанных инициатив главы Российского государства – предложение избирать весь депутатский корпус Государственной Думы по пропорциональной избирательной системе.

19 октября в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему «Практика проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 годах и перспективы развития избирательного законодательства», на которых были поддержаны политические инициативы Президента Российской Федерации, а также большинство предложений ЦИК России в части избирательного законодательства.

Необходимость введения нового порядка избрания депутатов Государственной Думы вызвана целым комплексом обстоятельств.

Так, за 10 лет применения ныне существующей смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы выборов депутатов Государственной Думы (225 депутатов по одномандатным округам и 225 – по федеральному округу по партийным спискам) накопился обширный опыт, свидетельствующий о наличии ряда серьезных проблем, обусловленных применением данной избирательной системы при выборах депутатского корпуса.

В российской политической жизни последних лет проявились неблагоприятные тенденции, связанные с тем, что развитие партийной системы замедлилось. Более того, в своем обращении к гражданам страны 4 сентября 2004 года Президент России В.В. Путин прямо заявил о том, что политическая система не соответствует состоянию и уровню развития нашего общества.

Избирательная система оказалась неспособной обеспечить условия для эффективной политической конкуренции политических партий, предлагающих альтернативные проекты экономического и социального развития. Существующий порядок выборов депутатов Государственной Думы в необходимой мере не способствовал формированию сильных партий, способных разрабатывать серьезные программы и добиваться проведения их в жизнь. (При этом надо признать, что одним лишь совершенствованием избирательной системы указанных проблем полностью не решить.) Как показывает мировой опыт, без сильных авторитетных партий не бывает и сильного парламента, отражающего и защищающего интересы большей части общества.

В этой ситуации возникает необходимость дополнительного стимулирования развития партийно-политической системы, конкуренции политических партий, а также повышения их ответственности перед избирателями.

Еще одним аргументом в пользу расширения применения пропорциональной избирательной системы являются ставшие очевидными недостатки, присущие выборам по мажоритарной системе. Один из таких недостатков – в том, что выборы по мажоритарной системе в одномандатных округах скорее препятствовали нормальной конкуренции между партиями. В ходе выборов в таких округах в последнее время все большую роль стал играть так называемый административный ресурс. Зачастую мандат получали люди, добивавшиеся лишь иммунитета для себя и своего бизнеса. Отмечалась также тревожная тенденция усиления влияния финансово-промышленных групп на формирование региональных органов власти, стремящихся через финансируемых ими кандидатов получить контроль над представительными и исполнительными органами власти.

Кроме того, нередко кандидаты-одномандатники, провозглашавшие свою независимость, вскоре после своего избрания депутатами по соображениям политической конъюнктуры примыкали к тем или иным парламентским фракциям. Но в таком случае избиратель вправе считать себя обманутым: он голосовал за кандидата совсем иной политической окраски или просто за независимого кандидата. Принципиально иная ситуация при использовании пропорциональной системы: кандидаты открыто заявляют свою политическую принадлежность и тем самым свою идеологическую позицию. То есть избиратели получают информацию, позволяющую сделать более обоснованный выбор.

Есть и другие не менее весомые аргументы за пропорциональную систему. Она позволяет учесть волю большинства проголосовавших избирателей при определении победителей на выборах, в то время как мажоритарная система выборов по одномандатным избирательным округам допускает возможность фактически проигнорировать мнение значительного числа из-



бирателей (а возможно, и абсолютного большинства). Это наглядно проявилось в ходе федеральных парламентских выборов 2003 года. Тогда за кандидатов, ставших победителями в одномандатных округах, проголосовали 42% избирателей, то есть чуть более 25 млн. человек, а кандидаты, шедшие по партийным спискам, получили поддержку 70%, или примерно 43 млн. голосовавших граждан страны. Из этих цифр видно, что при существующей мажоритарной избирательной системе «теряется» гораздо большее число голосов избирателей, отданных за кандидатов, не получивших по итогам выборов депутатские мандаты.

Таким образом, при переходе к полностью пропорциональной системе формирования Государственной Думы можно повысить уровень представительства интересов населения и отдельных его групп в федеральном парламенте.

Следует отметить также конституционную практику зарубежных государств, которая свидетельствует о том, что чисто мажоритарные системы при формировании парламентов применяются в небольшом числе государств. Этой традиции придерживаются три старейших демократических государства – Великобритания, США и Франция. Такая приверженность укоренена в истории этих стран и органично сочетается с устоявшимися партийными системами. Хотя во Франции дважды в XX веке вводилась пропорциональная система, а затем отменялась.

Смешанная система, сочетающая мажоритарную и пропорциональную составляющие, стала особенно популярна после Второй мировой войны и теперь принята десятками государств. Она позволяет совместить принцип представительства населения различных территорий и принцип партийно-политического предпочтения. Однако пропорции, используемые для определения частей депутатского корпуса, избираемых по разным системам, могут весьма отличаться.

Так, в Германии половина депутатов нижней палаты парламента избирается по мажоритарной системе и столько же – по пропорциональной. В Италии 455 депутатов выбираются по мажоритарной системе, 75 – по пропорциональной. В Японии и Мексике это соотношение 300 на 200. Смешанные избирательные системы выборов депутатов парламента действуют также в Венгрии, Словении, Хорватии, Югославии, Новой Зеландии и некоторых других государствах.

Наиболее распространенной является все же пропорциональная избирательная система, которая впервые была применена в Бельгии в 1889 году. Пропорциональная система выборов всего состава депутатов нижней палаты парламента применяется во многих странах. Вот далеко не полный список: Австрия, Аргентина, Бельгия, Болгария, Бразилия, Венесуэла, Дания, Израиль, Исландия, Испания, Латвия, Ливан, Люксембург, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Парагвай, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Турция, Украина (в новой редакции закона о выборах), Уругвай, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония, ЮАР. Европейский парламента, объединяющий 25 государств Европы, также избирается по пропорциональной системе.

Создатели пропорциональных систем в различных государствах, судя по заложенным в них правовым механизмам, стремились достичь сочетания в парламенте пропорционального политического представительства и представительства населения территорий. Для этого образовывались крупные многомандатные округа; политические партии выдвигали в каждом округе отдельные списки кандидатов; подсчет результатов по каждому округу производился отдельно.

Таким образом, переход на пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы в настоящее время представляется вполне оправданным и может способствовать становлению и развитию эффективной многопартийной системы и укреплению единства Российской Федерации.

Но такой переход можно осуществлять только после определенной корректировки существующей в настоящее время пропорциональной системы по следующим направлениям.

Во-первых, многими специалистами совершенно справедливо отмечался существенный недостаток пропорциональной избирательной системы, применявшейся в течение четы-



рех созывов на выборах 225 депутатов Государственной Думы, а именно – слабая связь депутатов со своими избирателями в регионах.

Во-вторых, значительная общефедеральная часть федерального списка кандидатов (до 18 кандидатов), крупные региональные группы кандидатов, допускаемые действующим Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы, образно говоря, «закрывают» от избирателей большую часть федерального списка кандидатов. То есть избиратели фактически голосуют лишь за лидеров партий, как правило, хорошо известных или «раскрученных» в ходе подготовки к выборам средствами предвыборной агитации. В том случае, если лидеры списка, в том числе лидеры региональных групп, отказываются от мандатов, оставшийся состав депутатского корпуса становится для избирателей порой весьма неожиданным.

В-третьих, пропорциональная система действительно стимулирует становление и развитие политических партий, но она обязательно должна иметь механизмы защиты от внутрипартийной коррупции. Сегодня многие партии в различных странах являются одними из самых коррумпированных организаций. Так, например, именно пропорциональная система Италии без должной финансовой прозрачности и внутрипартийной демократии была одной из причин распространения повальной коррупции в стране в 90-х годах XX века. В результате она была отменена на референдуме в мае 1993 года, за такое решение проголосовало 87,2% участников референдума.

Переход на пропорциональную избирательную систему следует производить с учетом этих аспектов. Требуется дополнительные меры, позволяющие:

- развивать деятельность политических партий в регионах;
- повышать «конкурентоспособность» политических партий, их ответственность перед избирателями;
- формулировать политическим партиям четкие политические программы;
- развивать внутрипартийную демократию, финансовую прозрачность.

ЦИК России подготовила проект новой редакции Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В нем установлены требования к формированию федеральных списков кандидатов, которые позволят, по нашему мнению, обеспечить большую приближенность кандидатов, выдвинутых по партийному списку, к избирателям. Для этого предусмотрено, что федеральный список кандидатов может содержать общефедеральную часть, состоящую не более чем из трех кандидатов, и в обязательном порядке разбивается на региональные группы кандидатов, число которых не может быть менее четверти от числа субъектов Российской Федерации. При этом каждая региональная группа должна соответствовать субъекту Российской Федерации или части его территории либо группе субъектов России. Все региональные группы в целом должны покрывать всю территорию Российской Федерации.

Одновременно предложено изменить методику распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов. В отличие от процедуры, предусмотренной ныне действующим Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы, новая методика для определения числа мандатов, причитающихся региональной группе кандидатов, берет за основу долю голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов на соответствующей территории, в общем числе голосов избирателей, принявших участие в голосовании на этой территории. Региональные группы федерального списка кандидатов должны располагаться в порядке убывания указанной доли голосов, и депутатские мандаты должны передаваться по одному региональным группам кандидатов в установленной последовательности.

Считаем, что вышеизложенные предложения будут стимулировать развитие региональных отделений политических партий, побуждать кандидатов из региональных групп активно взаимодействовать с избирателями, повышать заинтересованность кандидатов в результатах, полученных выдвинувшей их политической партией в регионе.



Приведенный способ распределения депутатских мандатов в отличие от методики, применяемой на прошедших выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва, даст возможность избежать неравномерного распределения депутатских мандатов, когда большинство мандатов получает одна или несколько региональных групп. Практически предлагаемый новый способ распределения депутатских мандатов приведет к представленности в Государственной Думе избирателей всех регионов Российской Федерации.

Данная методика предусматривает, что, если после применения описанного выше метода у политической партии остаются нераспределенные депутатские мандаты, такие мандаты будут распределяться между региональными группами кандидатов по старой методике – пропорционально полученному ими числу голосов избирателей с использованием второго избирательного частного.

Кроме того, предложено установить ответственность кандидатов, партии за отказ от депутатских мандатов. Эта мера направлена против использования технологии «рекламных кандидатов», которые в действительности не имеют цели работать в парламенте. В случае если кандидат, включенный в общефедеральную часть федерального списка кандидатов или занимающий первое место в региональной группе кандидатов, откажется от депутатского мандата без вынуждающих к тому обстоятельств, политическая партия, выдвинувшая соответствующий федеральный список кандидатов, должна быть лишена этого мандата. Перечень вынуждающих обстоятельств (к которым может быть отнесено, например, назначение членом Правительства Российской Федерации) закреплен исчерпывающим образом.

Одновременно в Федеральном законе «О политических партиях» необходимо усилить гарантии внутрипартийной демократии, в связи с чем внести в Федеральный закон о политических партиях требования о том, что региональные отделения политических партий в обязательном порядке участвуют в выдвижении кандидатур в состав федерального списка кандидатов и при этом кандидатуры, поддержанные не менее чем 10 членами политической партии, в обязательном порядке рассматриваются в ходе этого выдвижения на конференциях (собраниях) региональных отделений.

Следует также значительно увеличить государственное финансирование политических партий, доказавших свою состоятельность на парламентских выборах (получивших поддержку более 3% голосов избирателей). Нынешняя государственная поддержка политических партий, которая впервые стала применяться в 2004 году, очень мала, она составляет 50 копеек за один голос избирателя. Государство, заинтересованное в развитии многопартийности, должно способствовать созданию здоровой финансовой основы деятельности партий, в противном случае они могут оказаться инструментом финансово-промышленных групп в достижении их корпоративных целей.

ЦИК России предложила также в законе о выборах закрепить право получения региональными группами кандидатов в региональных СМИ эфирного времени и печатной площади – как на бесплатной, так и на платной основе, а региональным отделениям политических партий – создавая собственные избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации политической партии, ее региональной группы. Кроме того, в качестве дополнительной меры по развитию многопартийной политической системы необходимо создание гарантий доступа к СМИ политических партий, представленных в парламенте, в период между избирательными кампаниями.

Еще одним аспектом, который должен учитываться при переходе на пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы, является обеспечение конституционного права граждан, не входящих в какие-либо политические партии, быть избранными. Считаем, что для реализации этого права необходимо установить норму, предусматривающую рассмотрение указанных кандидатур на конференциях (собраниях) региональных отделений политических партий в случае поддержки не менее чем 10 членами соответствующей политической партии.



Проект новой редакции Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подготовленный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации с учетом рекомендаций парламентских слушаний, внесен в порядке законодательной инициативы Президентом России в Государственную Думу 7 декабря 2004 года.

Ожидается, что изменения и дополнения в избирательное законодательство, касающиеся новых принципов избрания депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе, будут рассмотрены в парламенте и вступят в силу не позднее весны 2005 года.