

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Дементьев Владислав Александрович

**ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА
В МЕХАНИЗМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
Овчинников Иван Иванович,
доктор юридических наук, профессор

Москва – 2021

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права департамента дисциплин публичного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Общая характеристика работы

Актуальность исследования

Пропорциональная избирательная система используется на муниципальных выборах в Российской Федерации с середины 1990-х годов. Однако только с середины первого десятилетия XXI века на уровне законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предпринимаются попытки систематизировать применение данного вида избирательной системы и расширить сферу ее использования на местном уровне.

Переход к формированию органов местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе потребовал существенных изменений, как избирательного законодательства, так и законодательства, регулирующего сферу местного самоуправления в целом, привел к возникновению ряда новых правовых институтов, активизировал правотворчество на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По итогам проведения муниципальных выборов с использованием пропорциональной избирательной системы в 2000-х – первой половине 2010-х годов накоплен значительный объем сведений, характеризующих особенности использования соответствующего избирательного законодательства, имеющиеся в нем пробелы, а также специфику проведения местных выборов по пропорциональной системе в конкретно-исторических условиях Российской Федерации. Для полноценного понимания проблем использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах, а также в целях ликвидации пробелов в законодательстве необходим анализ и обобщение имеющейся практики.

Проведение муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе выявило ряд проблем, ранее не характерных для института муниципальных выборов, а потому недостаточно разработанных наукой муниципального права.

Помимо этого, сам вопрос использования на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы, определения ее места среди иных избирательных систем, используемых на местном уровне, вызывает острые дискуссии в научном сообществе.

При этом степень научной разработанности указанной проблематики остается достаточно низкой, что обуславливает высокую актуальность темы исследования.

Исследование вопросов использования пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления даст возможность определить условия реализации и обеспечения избирательных прав граждан, характер легитимности публичной власти на местном уровне, а также выявить тенденции развития соответствующих институтов публичной власти.

Актуальность темы обусловлена также необходимостью научной разработки проблем формирования выборных органов муниципальных образований в свете проводимой в Российской Федерации реформы местного самоуправления, выработки рекомендаций и предложений по совершенствованию избирательного законодательства.

Степень разработанности темы

Пропорциональная избирательная система выступала в качестве предмета научного анализа для многих российских и зарубежных юристов. В разное время ее исследовали В.М. Гессен, Г. Еллинек, А.В. Иванченко, Н.М. Коркунов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, Э. Лейкман, Д. Ламберт, М.В. Матасов, В.В. Платонов, К. Поппер, М.А. Рейснер, Р. Таагепера, М.С. Шугарт.

Пропорциональной избирательной системе как институту российского избирательного права посвящены труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Ф.Т. Алескерова, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, И.Б. Борисова, А.Ю. Бузина, В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, Г.А. Гаджиева, А.Г. Головина, В.М. Грибовского,

Ю.А. Дмитриева, И.В. Захарова, А.В. Иванченко, А.В. Игнатова,
Е.И. Колюшина, С.Д. Князева, О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой,
Ю.Ю. Комиссарова, М.А. Краснова, В.И. Кривцова, Л.В. Кудрявцевой,
Е.Ф. Кузьминского, Л. Линника, А.Е. Любарева, В.И. Лысенко, В.Д. Мазаева,
М.В. Масловской, С.В. Масленниковой, М.С. Матейковича,
И.Б. Михайловской, В.В. Платонова, А.Е. Помазанского, А.Е. Постникова,
В.А. Самсонова, В.А. Сивицкого, И.Г. Шаблинского, В.Л. Шейниса,
К.Ф. Шеремета, Ю.А. Юдина.

Статус политических партий как субъектов избирательного процесса, необходимых для проведения выборов по пропорциональной избирательной системе, являлся предметом научного интереса и анализа А.Н. Аверьянова, Н.А. Васецкого, Е.П. Дубровиной, М. Дюверже, З.М. Зотовой, А.Г. Жафярова, С.Е. Заславского, А.В. Иванченко, В.В. Лапаевой, В.А. Лебедева, А.Е. Любарева, Е.А. Лукьяновой, П.М. Кандалова, Н.Н. Неровной, Л.А. Нудненко.

Стоит отметить, что в отечественной науке достаточно немного исследований, посвященных комплексному анализу непосредственно пропорциональной избирательной системы. Среди имеющихся исследований можно отдельно выделить монографии А.В. Иванченко, А.В. Кынева и А.Е. Любарева «Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы» и А.В. Кынева и А.Е. Любарева «Партии и выборы в современной России». Эти работы сегодня являются фактически единственными фундаментальными исследованиями пропорциональной избирательной системы в России. Особую ценность им придает анализ регионального законодательства и практики применения пропорциональной избирательной системы на выборах различных уровней. Анализ выборов, проходящих в субъектах Российской Федерации, также подробно представлен в ежегодных докладах Комитета гражданских инициатив.

Анализ работ названных авторов позволяет сделать вывод, что в конституционном праве в целом исследован ряд важных аспектов пропорциональной избирательной системы: сформулировано ее определение, выделены методы, используемые в процессе распределения мандатов, как между списками кандидатов, так и между кандидатами внутри одного списка.

Вместе с тем, вопросы применения пропорциональной избирательной системы на региональном и особенно на муниципальных уровнях исследованы пока недостаточно, особенно с учетом последних изменений в законодательстве, реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам, связанным с проведением муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе, необходимости выработки предложений по совершенствованию избирательного законодательства. Все это актуализирует необходимость комплексного и системного исследования проблематики пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне.

Объект исследования

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, складывающихся в связи с проведением муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе в Российской Федерации.

Предмет исследования

В качестве предмета исследования выступают нормы права, регулирующие общественные отношения, складывающиеся при применении пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления в Российской Федерации.

Цель исследования

Целью исследования является проведение комплексного анализа места и роли пропорциональной избирательной системы в механизме муниципальных выборов, проведение сравнительно-правового исследования пропорциональной избирательной системы и иных избирательных систем,

применяемых на местном уровне, выявление закономерностей и тенденций развития, а также проблем, возникающих в связи с применением пропорциональной системы на выборах местного уровня, и выработка рекомендаций относительно способов их решения.

Задачи исследования

Для достижения цели исследования решаются следующие задачи:

- исследовать научные подходы к классификации избирательных систем, определению пропорциональной избирательной системы в качестве явления правовой действительности;

- проанализировать процесс становления и развития пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации и зарубежных странах в рамках ее применения на выборах органов публичной власти различных уровней;

- исследовать конституционно-правовую основу применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации;

- оценить место пропорциональной избирательной системы в механизме муниципальных выборов, обобщить существующие критерии представительности выборных органов местного самоуправления и проанализировать изменение характера представительства в таких органах при выборах по пропорциональной системе;

- выявить причины, способствующие применению пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах, а также причины, препятствующие этому;

- выявить тенденции и закономерности развития законодательства, регулирующего сферу муниципальных выборов в Российской Федерации;

- выявить и раскрыть пробелы в законодательстве о выборах для устранения условий, могущих привести к нарушениям избирательных прав граждан и их объединений при проведении муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные методы познания (диалектический метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, аналогия и др.), так и специальные методы (историко-правовой, формально-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой). Историко-правовой метод использовался для изучения процесса становления и развития пропорциональной избирательной системы, ее постепенного признания и правового оформления в качестве способа формирования представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации и за рубежом. Формально-юридический метод применялся для анализа правовых актов, регулирующих вопросы применения пропорциональной избирательной системы на местном уровне, судебной практики (в том числе, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) по вопросам защиты прав граждан, политических партий в связи с применением на выборах органов местного самоуправления пропорциональной избирательной системы. Системно-структурный метод дал возможность установить значение института пропорциональной избирательной системы, его ценность для формирования органов местного самоуправления, позволил осмыслить логически устроенное содержание рассматриваемого института, других связанных с ним институтов и явлений, выявить их место в системе общественных отношений. Сравнительно-правовой метод дал возможность сопоставить правовое регулирование пропорциональной избирательной системы в части ее применения на местном уровне в Российской Федерации, зарубежных странах, а также на уровне международном уровне, и соотнести подходы к проблемам применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в различных правовых порядках. Использование указанного методологического инструментария позволило выявить основные проблемы, связанные с объектом исследования и наметить пути их разрешения.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации,

федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека.

Эмпирическую основу исследования составили сведения о выборах, содержащихся в Государственной автоматизированной системе «Выборы» (ГАС Выборы), данные статистики и произведенные на их основе обобщения и выводы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном и системном анализе опыта применения пропорциональной избирательной системы на местном уровне в Российской Федерации, в теоретическом осмыслении современной формы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах, в выявлении и систематизации проблем, возникающих при осуществлении избирательных прав граждан в условиях применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах, и выработке предложений по их решению.

Научные положения, выносимые на защиту

На защиту выносятся следующие положения, обладающие признаками научной новизны:

1. Предложено определение пропорциональной избирательной системы как способа определения результатов выборов, основанного на распределении мандатов между списками кандидатов, выдвинутыми в многомандатном округе (или в многомандатных округах) политическими партиями или иными объединениями граждан, в соответствии с количеством голосов избирателей, поданных за каждый из списков, допущенных к

распределению мандатов, и на основании математической методики распределения мандатов.

2. Сформулированы и классифицированы принципы, лежащие в основе пропорциональной избирательной системы. Предлагается выделить следующие общие принципы: принцип законности; принцип справедливости; принцип объективности. Специальные принципы: принцип избирательного метра; принцип эвентуального вотума; принцип голосования за списки кандидатов; принцип многомандатных избирательных округов; принцип использования методик распределения мандатов.

3. Выработана периодизация становления и развития пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации. Обосновано выделение следующих этапов: 1-й этап (1993 - 2005 гг.): становление пропорциональной избирательной системы в качестве способа обеспечения партийного представительства в органах публичной власти на уровне местного самоуправления; 2-й этап (2006 - 2010 гг.): систематизация и унификация порядка применения пропорциональной избирательной системы на местном уровне; 3-й этап (2011 - 2013 гг.): расширение сферы применения пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления посредством обязательного использования пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы городских округов и муниципальных районов; 4-й этап (2014 - н.в.): сокращение применения пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления: отказ от обязательного использования пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы городских округов и муниципальных районов, снижение доли депутатов, избираемых по спискам, выдвигаемым избирательными объединениями.

4. Обосновано, что двойственность природы местного самоуправления, выражающаяся с одной стороны в том, что это публичная власть, осуществляемая на территории государства в рамках общегосударственной

политики, а с другой – инструмент самостоятельной организации граждан с целью решения вопросов местного значения, не препятствует использованию на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы как в качестве самостоятельного вида избирательной системы, так и в качестве элемента смешанной избирательной системы. При этом определены требования, которым должна соответствовать пропорциональная избирательная система в целях обеспечения соблюдения прав граждан и их объединений в условиях ее самостоятельного применения на муниципальных выборах. К обозначенным требованиям предлагается отнести: 1) наличие на местном уровне партийных организаций и иных объединений граждан, наделенных правом выдвигать списки кандидатов; 2) наличие гарантий реализации пассивного избирательного права гражданами или группами граждан, не входящими в политические партии и не желающими выдвигаться в составе их списков кандидатов; 3) распределение по пропорциональной избирательной системе такого числа депутатских мандатов, которое не допускает искажения принципа пропорциональности, а также возникновения ситуации, когда распределение мандатов завершается до того, как последний преодолевший заградительный барьер список кандидатов получает хотя бы один мандат.

5. На основе анализа практики муниципальных выборов обосновано, что применение пропорциональной избирательной системы, как правило, способствует формированию многопартийных представительных органов муниципальных образований. Однако при небольшом числе депутатских мандатов приобретает значение методика их распределения, поскольку выбор того или иного способа распределения мандатов может оказать значительное влияние на расстановку политических сил в избранном органе. Установлено, что произошедший в субъектах Российской Федерации в 2008-2014 годах переход от использования квоты Хэра к использованию метода Имперали при определении результатов муниципальных выборов, проведенных с использованием пропорциональной избирательной системы,

выявил случаи искажения принципа пропорциональности при распределении мандатов.

6. Определено, что применение на муниципальных выборах смешанной несвязанной избирательной системы приводит к получению большинства в составе представительных органов депутатами от той политической партии, чьи кандидаты выиграли выборы в большинстве одномандатных округов, даже если сама партия по итогам голосования за партийные списки не получила столь значительного перевеса голосов. Это приводит к искажению пропорционального характера представительства, поскольку в такой ситуации возникает значительный разрыв между количеством голосов, полученных политической партией, и количеством мандатов в представительном органе, которые получают по итогам выборов ее представители. Обосновано, что широкое применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в 2011-2013 годах в основном привело к имитации политической конкуренции при сохранении доминирования в составе представительных органов депутатов от одной партии. Тем не менее, формирование многопартийных представительных органов на местном уровне, в результате применения пропорциональной избирательной системы, способствовало устранению наиболее ярких политических диспропорций, связанных с потерей голосов избирателей, имеющей место при использовании мажоритарной избирательной системы относительного большинства.

7. Определено, что пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов является предпочтительной для использования на муниципальных выборах, поскольку обеспечивает возможность избирателей оказывать влияние непосредственно на персональный состав избираемого представительного органа. Однако эффективность применения данной системы в значительной степени зависит от подготовленности избирателей к ее применению, а также их информированности. В иных случаях использование открытых списков

может либо не оказывать влияния на последующее распределение мандатов, либо приводить к искажению волеизъявления избирателей. Выявлено, что опыт применения системы открытых списков в Российской Федерации свидетельствует о необходимости проведения качественной информационно-разъяснительной работы с избирателями перед ее внедрением, что может стать важной образовательно-просветительской задачей для юридического сообщества.

8. Сформулировано предложение по использованию на муниципальных выборах смешанной связанной избирательной системы, включающей в качестве одного из элементов пропорциональную избирательную систему. Обосновано, что применение смешанной связанной избирательной системы позволит обеспечить более справедливое распределение депутатских мандатов и не допустить получения за счет депутатов-одномандатников большинства в представительном органе муниципального образования теми политическими силами, которые непосредственно не получают поддержки соответствующего количества избирателей. Также применение смешанной связанной избирательной системы сохранит для граждан, которые не могут или не желают быть выдвинутыми в качестве кандидатов от политических партий, возможность самостоятельной реализации пассивного избирательного права.

9. Обоснована необходимость внесения следующих изменений в законодательство:

- внести изменения в пункт 3³ статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие обязательность использования пропорциональной либо смешанной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов городских округов, а также устанавливающие, что в случае применения смешанной избирательной системы распределению по пропорциональной системе должно подлежать не менее половины от общего числа депутатских

мандатов в целях предотвращения искажения принципа пропорциональности и предоставления необоснованного результатами голосования преимущества той политической силе, выдвинутые которой кандидаты одержали победы в большинстве одномандатных округов;

- внести изменения в часть 3 статьи 32 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в законодательство субъектов Российской Федерации, направленные на предоставление права выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах общественным объединениям, в уставе которых в соответствии со статьей 27 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» закреплена возможность участия в выборах, в целях создания возможности для отражения в ходе выборов всего спектра интересов местного сообщества. Также в целях обеспечения гарантий реализации пассивного избирательного права гражданами, не являющимися членами политических партий, общественных объединений и не желающими выдвигаться в составе их списков кандидатов, предлагается рассмотреть возможность наделения правом выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах неорганизованных в общественные объединения групп граждан. Для этого установить требования к таким группам, предоставить им возможность регистрироваться в качестве избирательных объединений и выдвигать список кандидатов при условии получения поддержки определенного числа избирателей с распространением на них прав, обязанностей и ограничений, установленных для других избирательных объединений;

- внести уточняющие изменения в статьи 3 и 36 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», статью 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в законодательство субъектов Российской Федерации,

направленные на урегулирование правового статуса местных отделений политических партий, в отношении которых не установлена обязанность прохождения государственной регистрации, в рамках их участия в муниципальных выборах в качестве избирательных объединений, и закрепление формально определенного порядка подтверждения факта создания таких избирательных объединений, делегирования ими прав и полномочий уполномоченным представителям и уполномоченному представителю по финансовым вопросам, участия в финансировании избирательной кампании, проведении предвыборной агитации и в иных предусмотренных законодательством избирательных процедурах.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что в ней комплексно и системно проанализированы теоретические, нормативные и практические аспекты применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации, выявлены пробелы в избирательном законодательстве, создающие условия для нарушения политических прав граждан и их объединений, выработаны механизмы их преодоления.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его положения могут быть использованы в преподавании общих курсов по конституционному праву, а также спецкурсов по избирательному праву и избирательному процессу.

Авторские предложения по совершенствованию избирательного законодательства могут быть использованы в законотворческом процессе, как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также в правотворческой деятельности муниципальных образований.

Апробация результатов исследования.

Результаты диссертационного исследования прошли апробацию в рамках IV международной научной конференции «Юридически науки: проблемы и перспективы» в г. Казани в мае 2016 года и III международной

научно-практической конференции «Современная юриспруденция: актуальные вопросы и перспективы развития» в г. Уфе в сентябре 2016 года.

По результатам диссертационного исследования опубликованы следующие статьи в научных журналах из списка журналов высокого уровня, подготовленного в НИУ ВШЭ:

Дементьев В.А. О соотношении итогов голосования и результатов выборов при применении смешанной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации // Законодательство. – 2016. - № 11. С. 48-54.

Дементьев В.А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // Журнал российского права. – 2019. - № 9. С. 48-59.

Дементьев В.А. Обеспечение пропорциональности политического представительства на муниципальном уровне: особенности и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. – 2020. - № 3. С. 45-57.

Также по результатам диссертационного исследования издана монография:

Дементьев В.А. Пропорциональная избирательная система в механизме муниципальных выборов. Димитровград: «Издательский Центр ЮНИПресс», 2019. – 160 с.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка используемых источников.

Содержание диссертации

Во **введении** обосновывается актуальность темы, обозначаются цели и задачи исследования, характеризуются его теоретические основы, научная новизна, практическая и теоретическая значимость, формы апробации результатов исследования, формулируются научные положения, выносимые на защиту, приводится структура работы.

Первая глава «Теоретико-правовая природа пропорциональной избирательной системы» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Понятие и сущность пропорциональной избирательной системы» рассматриваются научные подходы к классификации избирательных систем, выявляются основные черты пропорциональной избирательной системы, дается авторская классификация принципов пропорциональной избирательной системы и авторское определение данного конституционно-правового института.

Приводится мысль о том, что выборы, как институт конституционного права и элемент политико-правовой действительности, определяют основные параметры действующей в государстве правовой и организационной конструкции представительной демократии, способов выявления и реализации воли народа в отношении избираемых органов публичной власти и должностных лиц. При этом определение конкретного механизма реализации выборов как конституционно-правового института неразрывно связано с понятием избирательной системы.

Анализируются различные подходы к определению избирательной системы в «широком» и «узком» смыслах.

Отмечается, что характеристика избирательной системы в широком смысле не может исчерпываться исключительно анализом ее правовой составляющей. Подобный подход обедняет представления об избирательной системе, поскольку исключает интеграцию различных областей научного знания.

Характеризуя научный подход к определению избирательной системы в узком смысле, автор отмечает, что понятие избирательной системы в узком смысле, как правило, сводится к ее характеристике в качестве способа проведения выборов и определения результатов голосования или порядка распределения мандатов по итогам голосования.

Подводя итог анализа научных подходов к характеристике избирательных систем, автор отмечает, что их традиционное деление не охватывает всего разнообразия моделей, используемых в мировой практике, в связи с чем правильнее говорить не о двух системах, а о двух принципах – мажоритарном и пропорциональном, которые могут быть реализованы посредством различных избирательных процедур. В связи с этим предлагается в рамках каждой избирательной системы выделяется три составляющих,

а именно: 1) содержание голоса; 2) величину избирательного округа; 3) правило перевода полученных голосов в мандаты.

По результатам анализа отличительных особенностей пропорциональной избирательной системы формулируются принципы, лежащие в ее основе, вне зависимости от конкретной разновидности данной избирательной системы. Предлагается выделить общие и специальные принципы пропорциональной избирательной системы: принцип законности; принцип справедливости; принцип объективности; принцип избирательного метра; принцип эвентуального вотума; принцип голосования за списки кандидатов; принцип многомандатных избирательных округов; принцип использования методик распределения мандатов.

На основе указанной классификации и выделенных принципов автором формулируется следующее определение пропорциональной избирательной системы. Пропорциональная избирательная система – это способ определения результатов выборов, основанный на распределении депутатских мандатов в представительном органе публичной власти между списками кандидатов, выдвинутыми в едином многомандатном округе

политическими партиями либо иными имеющими на то право объединениями граждан, исходя из количества голосов избирателей, поданных за каждый из списков, допущенных к распределению мандатов, и в соответствии с нормативно установленной математической методикой распределения мандатов.

В завершении параграфа автором рассматривается вопрос о выборе той или иной избирательной системы для проведения выборов в различные органы публичной власти. Отмечается, что считается математически доказанным отсутствие идеальной процедуры проведения выборов, ввиду чего вопрос ее выбора для формирования определенного органа публичной власти представляет собой, по сути, поиск баланса между различными конституционно значимыми ценностями, выраженными в каждом из принципов, лежащих в основе избирательных систем. Вместе с тем, на выбор избирательной системы также оказывает существенное влияние множество внешних факторов, таких как соотношение политических сил в обществе, уровень его развития, сложившиеся в нем традиции.

Во втором параграфе «Становление и развитие пропорциональной избирательной системы при формировании органов публичной власти» рассматриваются вопросы генезиса пропорциональной избирательной системы как канала формирования публичной власти, анализируются взгляды общественных и политических мыслителей, а также ученых-правоведов на пропорциональную избирательную систему и ее роль в отражении политических предпочтений различных группы населения. Отмечается, что к числу причин, обусловивших возникновение пропорциональной избирательной системы, относятся необходимость преодоления потери большого количества голосов избирателей, малой репрезентативности представительных органов, низкого уровня легитимности депутатского корпуса, а также одностороннего отражения политического спектра общества, характерного для выборов по мажоритарной системе.

Проводится анализ практики применения пропорциональной избирательной системы в России. Отмечается, что впервые в общегосударственном масштабе пропорциональная избирательная система была применена в 1917 году на выборах в Учредительное собрание, а на выборах в органы местного самоуправления только в 1996 году.

Выделяются этапы, через которые прошло применение пропорциональной избирательной системы на выборах в органы местного самоуправления с начала 1990-х годов до настоящего времени

Отмечается, что внедрение пропорциональной избирательной системы, обеспечивающей максимально возможный учет результатов волеизъявления избирателей, позволяет преодолеть потерю голосов избирателей, предоставляя возможность различным политическим силам делегировать своих депутатов в состав представительных органов муниципальных образований, и дает шанс партиям, отличным от условной «партии власти», сформировать на местном уровне полноценные фракции.

Вместе с тем, автор обращает внимание, что активное внедрение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в 2011-2013 годах привело лишь к имитации политической конкуренции при полном сохранении доминирования в составе представительных органов депутатов от «партии большинства». Однако формирование многопартийных представительных органов на местном уровне в результате применения пропорциональной избирательной системы, способствовало устранению наиболее ярких политических диспропорций, связанных с потерей голосов избирателей при использовании мажоритарной системы относительного большинства.

В третьем параграфе «Конституционно-правовые основы использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации» рассматриваются правовые основы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации, анализируется состояние

законодательства субъектов Российской Федерации в данной сфере, формулируется правовая модель применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации.

Отдельно, в том числе в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривается вопрос допустимости применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах, являющийся предметом дискуссии в научном сообществе.

На основе анализа доктринальных источников и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации обосновывается, что двойственность природы местного самоуправления не препятствует использованию на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы, как в качестве самостоятельного вида избирательной системы, так и в качестве элемента смешанной избирательной системы.

Автор обращает внимание, что противники применения пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления, справедливо указывают на ряд недостатков, характерных для российской модели применения пропорциональной избирательной системы на местном уровне. Так, при почти повсеместном использовании системы закрытых списков, способы влияния избирателей на персональный состав представительного органа оказываются весьма ограниченными. Пропорциональная система действительно исключает возможность отзыва депутатов, избранных по партийному списку, в силу самой сущности пропорционального мандата, вручаемого коллективному субъекту, а не конкретному кандидату. Проведение муниципальных выборов исключительно по пропорциональной системе в условиях действующей модели правового регулирования, также создает вполне определенные препятствия для участия в выборах граждан, не состоящих в политических партиях.

В связи с этим на основе анализа доктринальных источников и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П, определяются условия, которым должна соответствовать пропорциональная избирательная система для обеспечения возможности ее применения на муниципальных выборах. В качестве таких условий выделяются: 1) наличие на местном уровне партийных организаций и иных объединений граждан, наделенных правом выдвигать списки кандидатов; 2) наличие гарантий реализации пассивного избирательного права гражданами или группами граждан, не входящих в политические партии и не желающих выдвигаться в составе их списков кандидатов; 3) распределение по пропорциональной избирательной системе такого числа депутатских мандатов, которое не допускает искажения принципа пропорциональности, а также возникновения ситуации, когда распределение мандатов завершается до того, как последний преодолевший заградительный барьер список кандидатов получает хотя бы один мандат.

В целях учета указанных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации автором предлагается предоставить право выдвижения списков кандидатов на муниципальных выборах общественным объединениям в целях создания возможности для отражения в ходе выборов всего спектра интересов местного сообщества и гарантий реализации пассивного избирательного права гражданами, не являющимися членами политических партий.

Также автором предлагается применять на муниципальных выборах смешанную связанную избирательную систему. Обосновывается, что применение смешанной связанной избирательной системы позволит обеспечить более справедливое распределение депутатских мандатов и не допустить получения за счет депутатов-одномандатников большинства в представительном органе муниципального образования теми политическими силами, которые не получают поддержки соответствующего количества избирателей. Также применение смешанной связанной избирательной

системы сохранит для граждан, которые не могут или не желают быть выдвинутыми в качестве кандидатов от политических партий, возможность самостоятельной реализации пассивного избирательного права.

В завершении параграфа автор отмечает, что острая актуальность вопросов совершенствования института муниципальных выборов, включая необходимость дальнейшего плодотворного осмысления оснований, условий и пределов применения на уровне местного самоуправления видов избирательных систем, в том числе пропорциональной, представляется вполне очевидной. В свою очередь, изменения, происходящие на уровне нормативно-правовой основы муниципальных выборов, демонстрируют отсутствие концептуально определенных подходов со стороны законодателя, ситуативность, непоследовательность и разноречивость принимаемых решений, далеко не всегда имеющих необходимое доктринально-экспертное обоснование.

Тем не менее, внедрение пропорциональной избирательной системы на местном уровне, по мнению автора, является необходимостью, поскольку в сложившихся в Российской Федерации политических условиях, применение пропорциональной избирательной системы способно создать условия для развития на уровне местного самоуправления политической конкуренции и преодоления политического монополизма. Однако нельзя не принимать во внимание того, что российская модель пропорциональной избирательной системы требует адаптации для применения ее на местном уровне, необходимой для учета правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, и выражающейся главным образом в расширении количества субъектов, наделенных правом выдвигать списки кандидатов.

Вторая глава «Организационно-правовой механизм использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Особенности правового статуса избирательных объединений – субъектов пропорциональной

избирательной системы» рассматриваются особенности участия в муниципальных выборах некоторых категорий избирательных объединений и, главным образом, местных отделений политических партий, не имеющих государственной регистрации.

По мнению автора, основополагающим фактором, отличающим статус избирательного объединения при выдвижении списка кандидатов от его статуса при выдвижении кандидатов по мажоритарной избирательной системе, является приобретаемая в этом случае избирательным объединением правосубъектность, и полноценное участие в избирательной кампании не в качестве субъекта выдвижения, а в качестве «коллективного кандидата».

Посредством комплексного анализа законодательства и правоприменительной практики автор обосновывает, что право местных отделений политических партий принимать участие в муниципальных выборах вытекает из факта регистрации данной политической партии в целом, в связи с чем для участия в выборах от местного отделения политической партии не требуется прохождения государственной регистрации.

Вместе с тем, автор приходит к выводу, что действующее российское законодательство ориентировано на участие в избирательном процессе тех избирательных объединений, которые имеют статус юридического лица (например, политические партии и их региональные отделения), в связи с чем в практике применения избирательного законодательства имеются пробелы относительно участия в выборах местных отделений политических партий, которые в то же время являются основными участниками муниципальных выборов, проводимых по пропорциональной избирательной системе.

Однако подавляющее большинство местных отделений политических партий не имеет государственной регистрации. Отсутствие государственной регистрации у местного отделения политической партии означает, что его статус, права и обязанности руководящих органов целиком и полностью

определяются уставом политической партии, что оно не может самостоятельно вступать в хозяйственные отношения, в том числе, заключать договоры банковского вклада и банковского счета, что нигде официально не зафиксировано, какое лицо и на каком основании имеет право представлять его интересы и выступать от его имени. Однако не имеющее государственной регистрации местное отделение политической партии, выдвигающее на муниципальных выборах список кандидатов, фактически оказывается вынужденным осуществлять права юридического лица.

Как и любое другое избирательное объединение, местное отделение политической партии, не являющееся юридическим лицом, обязано назначить уполномоченного представителя по финансовым вопросам и открыть специальный избирательный счет. Совершение этих действий не вызывает вопросов, если они производятся избирательным объединением - юридическим лицом, но в отношении рассматриваемого избирательного объединения это означает, что оно таким образом *de facto* приобретает права юридического лица, хотя не может этого делать в силу природы своего статуса.

В связи с этим автор предлагает урегулировать правовой статус местных отделений политических партий, в отношении которых не установлена обязанность прохождения государственной регистрации, в рамках их участия в муниципальных выборах в качестве избирательных объединений с целью преодоления рассогласованности законодательства и адаптации закрепленных в законодательстве избирательных процедур для такого рода избирательных объединений.

Во втором параграфе «Особенности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах» автором анализируются особенности, проблемы и риски, связанные с участием избирательных объединений в муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе.

В связи с этим рассматриваются отдельные особенности правового регулирования муниципального избирательного процесса в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации.

Особое внимание уделено вопросам определения результатов выборов. Автором проведен практический анализ влияния методики распределения мандатов на результаты выборов, на основе которого сделан вывод о том, что в условиях распределения небольшого числа депутатских мандатов выбор методики может оказать существенное влияние на характер распределения, предоставить необоснованные реальным результатом голосования преимущества тем или иным участникам выборов.

Так же автором рассмотрены особенности несвязанного применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы и мажоритарной избирательной системы относительного большинства, которое в современных условиях Российской Федерации фактически приводит к искажению результатов голосования и предоставлению значительного преимущества той политической партии, большинство кандидатов которой одержали победу на выборах в одномандатных округах.

В третьем параграфе «Проблемы развития пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления» рассматриваются различные способы повышения степени легитимности муниципальных выборов, проводимых по пропорциональной избирательной системе, расширения возможности избирателей оказывать влияние на персональный состав избираемого представительного органа местного самоуправления.

Одним из таких способов, по мнению автора, является применение системы открытых списков. Однако, несмотря на кажущуюся демократичность системы открытых списков, она не лишена недостатков. В частности, использование системы открытых списков осложняет подсчет голосов. Но одним из наиболее существенных препятствий для ее внедрения в практику муниципальных выборов является то, что она требует высокого

уровня информированности и грамотности избирателей. Вместе с тем, как показывает практика проведения выборов по системе открытых списков, значительная часть избирателей не пользуется правом голосования за конкретных кандидатов в списке, что существенно снижает эффективность ее использования.

Автор делает вывод, что опыт применения системы открытых списков в Российской Федерации свидетельствует о необходимости проведения качественной информационно-разъяснительной работы с избирателями перед ее внедрением, что может стать важной образовательно-просветительской задачей для юридического сообщества. Но при этом положительный эффект от применения на муниципальных выборах открытых списков не следует отрывать от проблемы повышения роли представительных органов в осуществлении местного самоуправления и, как следствие, повышения интереса граждан к выборам данного уровня.

Также автором рассмотрена проблема снижения легитимности муниципальных выборов по причине низкого уровня явки избирателей и проанализирована возможность использования института предварительного голосования в целях повышения активности избирателей.

Отмечается, что в условиях невысокого уровня политической активности избирателей, когда проведение либо не проведение партиями предварительного голосования не оказывает влияния на легитимацию в общественном сознании выдвижения определенных кандидатов и не дает никакого электорального эффекта, кроме раннего начала избирательной кампании, которое могут позволить себе далеко не все политические силы, не стоит ожидать роста интереса партий к данным процедурам.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, а также сформулированы некоторые рекомендации по совершенствованию правового регулирования института муниципальных выборов в Российской Федерации.

По теме диссертации опубликованы научные работы (общим объемом 2,79 п.л.).

Публикации в изданиях, входящих в список журналов высокого уровня, подготовленного НИУ ВШЭ:

1. Дементьев В.А. О соотношении итогов голосования и результатов выборов при применении смешанной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации // Законодательство. 2016. № 11. С. 48-54. 0,87 п.л.

2. Дементьев В.А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 48-59. 0,93 п.л.

3. Дементьев В.А. Обеспечение пропорциональности политического представительства на муниципальном уровне: особенности и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 45-57. 0,99 п.л.

По теме диссертации издана монография:

Дементьев В.А. Пропорциональная избирательная система в механизме муниципальных выборов. Димитровград: «Издательский Центр ЮНИПресс», 2019. 160 с.