

---

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В КОНТЕКСТЕ ДИСКУССИИ О ПРОЕКТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИИ

**Е.О. Лисянская**

Кафедра национальных и федеративных отношений  
Российская академия государственной службы при Президенте РФ  
*пр-т Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606*

В статье анализируются плюсы и минусы разных избирательных систем, их применимость к российским условиям с учетом изменений избирательного законодательства России. Рассматривается проект Избирательного кодекса как возможного документа, регламентирующего региональный избирательный процесс.

**Ключевые слова:** электоральный процесс, избирательный кодекс, выборы, ЦИК РФ.

В начале 2008 г. на широкое обсуждение была вынесена идея разработки и внедрения специального Избирательного кодекса, который должен будет регламентировать работу всех избирательных комиссий, в том числе и ЦИК РФ. При этом ряд экспертов [1] в связи с его внедрением допускают возможность значительного изменения действующего в настоящее время избирательного законодательства.

Избирательный кодекс представляет собой специальный законодательный акт, содержащий в систематизированном виде все основные нормы избирательного права. Такие кодексы сформированы в некоторых странах постсоветского пространства (Армении, Беларуси, Грузии и др.), а также в ряде западных стран, например во Франции, Германии, Бельгии. Кроме того, сегодня избирательные кодексы существуют в ряде российских регионов, но на общенациональном уровне избирательное законодательство, требующее дальнейшего совершенствования и гармонизации, до сих пор не унифицировано. В 2008 г. идея разработки подобного законодательного свода избирательных правил и норм вылилась в проект Кодекса, подготовленного Центральной избирательной комиссией.

Положения проекта Кодекса предусматривают, в том числе, и трансформацию регионального электорального процесса.

Так, в проекте используется название «мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой» вместо существующего «мажоритарная избирательная система абсолютного большинства». Причиной этому является принципиальный момент, связанный с тем, что при данной системе возможен вариант, когда для победы в первом туре требуется получение не абсолютного числа голосов, а меньшего результата. Подобное положение, вероятно, стало результатом анализа официальной статистики выборов (в первую очередь, губернаторских 2004 г.), согласно которой «кандидат, получивший в первом туре более 40% голосов, побеждает и во втором туре (за редким исключением, связанным обычно с сильным снижением явки во втором туре)» [5. С. 36]. На наш взгляд, подобное снижение «порога избрания» не только не отвечает конституционным нормам, но и будет побуждать власть к использованию административного ресурса.

Проект Избирательного кодекса, как и действующее на сегодня законодательство, запрещает использование на выборах региональных парламентов исключительно мажоритарных округов, так как полностью мажоритарная система выборов допускает, чтобы все мандаты получили представители одной партии, что не соответствует правовой позиции Конституционного Суда страны.

С другой стороны, в проекте запрещено также использование на выборах региональных парламентов полностью пропорциональной системы. Это связано с тем, что пропорциональная система не обеспечивает всем гражданам возможность реализации пассивного избирательного права. Последнюю норму считаем особенно важной в сегодняшнем политическом процессе в регионах, характеризующемся однонаправленным движением к пропорциональности электорального процесса.

Вообще, проект Избирательного кодекса предусматривает на региональном уровне использование шести вариантов избирательных систем:

- система единственного передаваемого голоса;
- персонализированная смешанная система;
- сочетание системы закрытых списков с мажоритарной системой относительного большинства;
- сочетание системы закрытых списков с мажоритарной системой в многомандатных округах;
- сочетание системы открытых списков с мажоритарной системой относительного большинства;
- сочетание системы открытых списков с мажоритарной системой в многомандатных округах [6].

Наиболее примечательна не применяемая в российской практике проведения региональных выборов система единственного передаваемого голоса. Ее можно отнести к пропорциональному типу, тем не менее, она учитывает личные и партийные предпочтения избирателя. Эта система, предложенная в середине XIX в. К. Андрэ и Т. Хэйром, применяется только в многомандатных избирательных округах. Избиратель, имея один голос и голосуя за одного из массы кандидатов, может вместе с тем указать несколько альтернативных предпочтений, определяя также степень их значимости. Так, против фамилии наиболее желательного кандидата он ставит цифру 1, против фамилии первого альтернативного кандидата — цифру 2 и т.д. При подсчете голосов бюллетени раскладываются по кандидатам в соответствии с указанными на них главными предпочтениями. Затем, после определения избирательной квоты, кандидаты, набравшие достаточное число главных предпочтений, считаются избранными.

Особенностью этой системы является то, что излишки голосов избранных кандидатов засчитываются его соперникам в соответствии с предпочтениями более низкой категории. Для этого определяют, какой процент электората отдает вторую предпочтительность каждому из неизбранных кандидатов, которые получают данный процент не от общего числа бюллетеней избранного кандидата, а только от излишка сверх квоты. Если в результате операции кто-то из первоначально неизбран-

ных добрал до квоты, он тоже считается избранным. При этом сначала распределяется самый большой излишек, а затем остальные по убывающей.

Затем в соответствии со вторыми предпочтениями перераспределяются бюллетени кандидатов, получивших наименьшее число первых предпочтений. Если всего этого оказалось недостаточно для полного распределения мандатов, используется третья предпочтения и т.д.

Рассмотренная схема крайне трудоемка при подсчетах и, отчасти из-за этого, используется мало. Однако, по-нашему мнению, она имеет хорошие перспективы в связи с развитием автоматизированных систем обработки данных, которые с успехом прошли испытания на последних президентских и парламентских выборах и могут существенно повысить оперативность и качество обработки бюллетеней. Плюсом указанной системы в условиях российской региональной практики укажем гораздо меньшую ее пригодность для незаконных манипуляций при подсчетах голосов из-за низкой унифицированности в заполнении бюллетеней.

Особое внимание вызывают также системы, при которых используются так называемые «открытые» и «закрытые» списки кандидатов. Голосование по открытым партийным спискам предусматривает, что избиратели могут выбрать в бюллетене не только партию, но и конкретного кандидата в ее списке. Подобная система голосования распределяет депутатские мандаты в зависимости от количества голосов, полученных каждым из кандидатов, при этом его номер в списке не имеет никакого значения.

Интересно, что внедрять открытые списки ЦИК России начала с 2002 г. В этот период была издана специальная инструкция с рекомендацией субъектам Федерации шире применять эту систему как более демократичную по сравнению с обычными выборами по партийным спискам, когда порядок получения депутатских мандатов определяется самой партией. Рекомендации последовали 16 субъектам, вписавшим в свои законы нормы об избрании региональных законодательных собраний по открытым партспискам, однако на практике опробовать такое голосование успели лишь три субъекта — Калмыкия, Ямало-Ненецкий автономный округ и Тверская область [4. С. 16].

Отметим, что, на наш взгляд, при выборе между системами с закрытыми и открытыми списками большего внимания заслуживает последняя. Главным изъяном системы с закрытыми списками является то, что избиратель не может влиять на очередность получения депутатских мандатов внутри партийного списка. Открытые же списки во многих случаях предпочтительнее закрытых, особенно тогда, когда избиратель хорошо знает кандидатов, включенных в список, что чаще всего верно для региональных выборов.

Подчеркивает степень важности персонификации выборов на региональном уровне все более укореняющаяся практика, при которой известные политики, в том числе губернаторы, депутаты Государственной Думы и др., возглавляют партийные списки в субъектах Федерации, а по завершении выборов отказываются от полученного мандата. Многие исследователи сходятся во мнении, что именно фигура яркого политика помогает, например, «партии власти» получать больший процент

голосов избирателей, чем она могла бы набрать без привлечения заведомых «отказников». Список губернаторов, в разное время баллотировавшихся в законодательный орган возглавляемого ими региона, внушительен: А. Тулеев в Кемеровской, И. Михальчук в Архангельской, Е. Савченко в Белгородской области и др. Все они фактически обманули избирателей, отказавшись представлять их в качестве депутата. Это стало возможным благодаря использованию технологии закрытых списков.

Еще одним насущным вопросом и в тексте проекта Избирательного кодекса, и согласно тезисам обращения Президента страны к Федеральному Собранию остается регулирование величины заградительного барьера на выборах всех уровней.

В настоящее время заградительный барьер не играет весомой роли в повышении работоспособности региональных парламентов с небольшим числом депутатов парламента, поскольку при малом числе депутатов он может быть работоспособен и без создания фракций. Кроме того, при распределении по спискам преодоление даже 7%-го барьера гарантирует прохождение всего одного-двух кандидатов. Даже полная отмена на региональных выборах заградительного барьера не должны существенным образом повлиять на условия работы представительного органа, поскольку небольшое число распределяемых по спискам мандатов создает «естественный барьер». Однако установление барьера на символическом уровне не приводит к нарушению избирательных прав граждан.

Исходя из этого проект Избирательного кодекса предусматривает установление верхнего предела заградительного барьера для региональных и муниципальных выборов на уровне 5%. Кроме того, предложен переход на «плавающий барьер», если списки, преодолевшие барьер, получают в сумме менее 75% голосов, а не 50 или 60%, как в действующем законодательстве.

На наш взгляд, после того как доступ на выборы в органы власти субъектов Федерации был закрыт для региональных партий а, позже фактически и для общественных объединений и блоков, барьер, по сути, теряет свою былую актуальность. Ранее предвыборные союзы и даже региональные партии создавались зачастую лишь для одной цели — продвижения во власть единственного кандидата — главного спонсора объединения. В этой связи барьер играл роль естественного ограничителя, не позволявшего любому кандидату, опирающемуся лишь на свои финансовые возможности, проникать во властные структуры. Сегодня же участвовать в региональных кампаниях могут лишь общенациональные партии, что, по здравому размышлению, нивелирует значимость барьера. Это утверждение наглядно иллюстрируют прошедшие 1 марта 2009 г. выборы в ряде регионов, в большинстве которых участвовали лишь 4—5 партий, среди которых 4 — парламентские: «Единая Россия», «КПРФ», «ЛДПР», «Справедливая Россия» (среди непарламентских — «Патриоты России»). Более того, сегодня кроме названных партий российское политическое пространство включает всего две партии, отвечающие требованиям Федерального закона «О политических партиях» — «Правое дело» и «Яблоко».

По-нашему мнению, сегодня некоторые положения предлагаемого проекта Избирательного кодекса не найдут должной поддержки власти. В первую очередь,

это касается предложенной В. Путиным и поддержанной Д. Медведевым практики применения пропорциональной и смешанной избирательных схем.

До принятия в 2002 г. нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который сделал обязательной применение пропорциональной избирательной системы на выборах регионального уровня, федеральное законодательство позволяло субъектам Федерации самим выбирать тип избирательной системы. Однако лишь незначительное число регионов самостоятельно решило ввести у себя пропорциональную или смешанную избирательную систему. В период с 1993 г. по 2002 г. выборы с использованием этих моделей проходили лишь в 9 регионах (Республики Марий Эл и Тыва, Красноярский край, Свердловская, Калининградская, Саратовская и Псковская области, Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа), причем только в трех из них — более одного раза (Свердловская и Калининградская области, Красноярский край) [2. С. 138].

В последнее годы, наоборот, число регионов, отказавшихся от мажоритарной системы, росло. После выборов 1 марта 2009 г. уже 9 субъектов Федерации стали регионами, где введена полностью пропорциональная избирательная система — Санкт-Петербург, Дагестан, Чечня, Ингушетия, Калмыкия, Амурская и Московская области, Кабардино-Балкария и Ненецкий автономный округ [5]. Характерно, что и муниципальные выборы продолжают тенденцию на внедрение смешанной или полностью пропорциональной избирательной системы на выборах представительных органов местного самоуправления. Обратим внимание на то, что переход на полностью пропорциональную избирательную систему на региональных выборах фактически отменяет конституционно гарантированное право избираться и быть избранным, так как беспартийный гражданин теряет возможность принимать участие в выборах.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что перспективы проекта Избирательного кодекса достаточно туманны, несмотря на несомненные достоинства этого документа. Это утверждение базируется на том, что всего за год с момента, когда проект был предложен, в российской партийной и избирательной практике произошли серьезные изменения, меняющие характер регионального электорального процесса. Тем не менее, это не должно препятствовать дальнейшим разработкам в рассматриваемой плоскости.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Головин А. Избирательный кодекс изменят // Новая политика. — 2008. — 26 февраля.
- [2] Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России. — М., 2005.
- [3] Любарев А. Как в России выбирают губернаторов // Российская Федерация сегодня. — 2004. — № 10.
- [4] Нагорных И. Открытые списки признаны слишком демократичными // Коммерсантъ. — 2007. — № 75.
- [5] Заявление № 1 Ассоциации «ГОЛОС» по результатам долгосрочного наблюдения хода избирательной кампании региональных выборов 1 марта 2009 года (этап выдвижения, регистрации и начала агитационной кампании) // <http://www.golos.org/a2159.html>
- [6] Избирательные системы для региональных выборов // <http://www.club.golos.org/?q=node/16>

**REGIONAL ELECTORAL PROCESS  
IN A CONTEXT OF DISCUSSION ABOUT THE PROJECT  
OF THE ELECTORAL CODEX OF RUSSIA**

**E.O. Lisyanskaya**

The Department of National and Federative Relations  
Russian Academy of Civil Service under the President of Russian Federation  
*Vernadskogo pr-t, 84, Moscow, Russia, 119606*

In the given article are analyzed pluses and minuses of different electoral systems, their applicability to the Russian conditions, considering the reforms of the electoral legislation of Russia. The project of the Electoral Codex as possible document that regulates regional electoral process put under consideration.

**Key words:** electoral process, Electoral Codex, elections, Central Electoral Commission of the RF.