

На правах рукописи

Котегова Марина Александровна

**ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА:
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва

2007

Диссертация выполнена в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова (юридический факультет).

Научный руководитель:

кандидат юридических наук доцент Старостина Инга Анатольевна

Официальные оппоненты:

- доктор юридических наук Иванченко Александр Владимирович
- кандидат юридических наук доцент Андреева Галина Николаевна

Ведущая организация:

Российская правовая академия Министерства юстиции РФ

Защита состоится «25» октября 2007 года в 15 часов 15 минут на заседании диссертационного совета К.501.001.13 при Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 1-й корпус гуманитарных факультетов, аудитория 826.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2-й корпус гуманитарных факультетов.

Автореферат разослан «24» сентября 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета:



О.Л. Лысенко

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования.

Исследование пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации становится востребованным из-за перехода к пропорциональной избирательной системе почти на всех уровнях представительной власти. С 2007 г. выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, согласно Федеральному закону 2005 г.¹, проводятся только на основе пропорциональной системы, в субъектах РФ выборы не менее половины депутатов представительного органа проводятся по спискам, на уровне местного самоуправления поддерживается избрание депутатов по пропорциональной избирательной системе². В то же время применение пропорциональной избирательной системы в России не имеет устоявшейся традиции, а практика ее повсеместной реализации еще не сложилась. Переход к пропорциональной избирательной системе повлек за собой изменение целого блока законодательства в системе источников конституционного права. Существенно переработаны нормы Федеральных законов «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ (нормативное регулирование фракций в Государственной Думе⁴), «О политических партиях» (в ст. 36 Закона закреплён статус политических партий как основных субъектов избирательного процесса: политические партии – единственный вид общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на

¹ Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2005. № 30 (часть I). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 29. Ст. 3125; 2006. № 31 (часть I). Ст. 3427; 2007. № 18. Ст. 2118.

² См., например, модельный закон субъекта Российской Федерации о выборах депутатов представительного органа муниципального района, приложение к протоколу заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 164-4-4 // www.cikrf.ru

³ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.; 1996. № 12. Ст. 1039; 1996. № 34. Ст. 4029; 1999. № 28. Ст. 3466; 2001. № 7. Ст. 614; 2001. № 32. Ст. 3317; 2002. № 28. Ст. 2785; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 160; 2003. № 27 (часть I). Ст. 2700; 2003. № 52 (часть I). Ст. 5038; 2004. № 17. Ст. 1588; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 35. Ст. 3607; 2004. № 51. Ст. 5128; 2005. № 19. Ст. 1749; 2006. № 29. Ст. 3123; 2006. № 31 (часть I). Ст. 3427; 2007. № 1 (часть I). Ст. 40; 2007. № 6. Ст. 683; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 16. Ст. 1828.

⁴ Подробнее см.: Советников И.В. Новеллы законодательства о статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1.

иные выборные должности в органы государственной власти)⁵, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷.

В Российской Федерации не было опыта проведения выборов в федеральный законодательный орган полностью по пропорциональной избирательной системе. Само введение этой системы вызвало множество споров среди политиков и ученых. Сторонники пропорциональной избирательной системы, в основном представители государственных структур, считают, что они смогут оказать положительное влияние на практику избирательного процесса, способствовать демократизации страны⁸. Противники существующей избирательной системы делятся на две группы: одни возражают против выборов по пропорциональной избирательной системе вообще⁹, другие – против той модели пропорциональной системы, которая была избрана российским законодательством¹⁰. Автору ближе последняя позиция.

⁵ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях". // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950; 2002 г. N 12. Ст. 1093; 2002 г. N 30. Ст. 3029; 2003. N 26. Ст. 2574; 2003. N 50. Ст. 4855; 2004. N 52 (часть I). Ст. 5272; 2005. N 1 (часть I). Ст. 9; 2005. N 30 (часть I). Ст. 3104; 2006. N 1. Ст. 13.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 19. Ст. 1792; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (часть II). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (часть I). Ст. 17; 2005. № 1 (часть I). Ст. 25; 2005. № 30 (часть I). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 1. Ст. 14; 2006. № 23. Ст. 2380; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31 (часть I). Ст. 3427; 2006. № 31 (часть I). Ст. 3452; 2006. № 44. Ст. 4537; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (часть I). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 13. Ст. 1464; 2007. № 18. Ст. 2117.

⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".// СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2004. N 25. Ст. 2484; 2004. N 33. Ст. 3368; 2005. N 1 (часть I). Ст. 9; 2005. N 1 (часть I), Ст. 12; 2005. N 1 (часть I). Ст. 17; 2005. N 1 (часть I). Ст. 25; 2005. N 1 (часть I). Ст. 37; 2005. N 17. Ст. 1480; 2005. N 27. Ст. 2708; 2005. N 30 (часть I). Ст. 3104; 2005. N 30 (часть I). Ст. 3108; 2005. N 42. Ст. 4216; 2006. N 1. Ст. 9; 2006. N 1. Ст. 10; 2006. N 1. Ст. 17; 2006. N 6. Ст. 636; 2006. N 8. Ст. 852; 2006. N 23. Ст. 2380; 2006. N 30. Ст. 3296; 2006. N 31 (часть I). Ст. 3427; 2006. N 31 (часть I). Ст. 3452; 2006. N 43. Ст. 4412; 2006. N 49 (часть I). Ст. 5088; 2006. N 50. Ст. 5279.

⁸ См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России В. Путина. // Российская газета. 27.04.2007.

⁹ См., например: Поппер К. Пропорциональная система противоречит демократии. // <http://www.democracy.ru>

¹⁰ См., например: Чиркин В.Е. Какая избирательная система нужна России? // Законодательство и экономика. 2005. №1.

Модель пропорциональной системы, выбранная для России, несколько раз дополнялась и изменялась законодателем путем внесения изменений в уже принятый Закон о выборах депутатов Государственной Думы и свою современную форму обрела в мае 2007 г. Кроме изменения избирательной системы, законодательно отменен порог явки избирателей, до 7% увеличен заградительный барьер, отменена графа «против всех», введен единый день голосования. В отсутствие результатов применения новой модели на практике, объектом исследования является действующее избирательное законодательство, правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также подходы ученых, политиков и аналитиков. На основании сравнительно-правового анализа можно выявить достоинства и недостатки российской избирательной системы, а также возможные проблемы при ее реализации и предложить пути их решения.

Новшеством является проведение выборов по пропорциональной избирательной системе на уровне субъектов РФ. В большинстве субъектов РФ в настоящее время действуют законодательные органы, избранные полностью или в части по пропорциональной системе. Анализ выборов, проводившихся в субъектах РФ и деятельности избранных таким образом представительных органов, может дать аргументы за или против применения пропорциональной избирательной системы в ее нынешнем виде.

На формирование российской избирательной системы также оказывают влияние международные избирательные стандарты и практика иностранных государств, которые дают возможность оценить, насколько российские выборы соответствуют принципам демократичности, а также выработать предложения по эффективному совершенствованию избирательных процедур.

Исследование современной российской избирательной системы позволяет определить степень демократичности государства, условия реализации и обеспечения в нем избирательных прав граждан, характер легитимности публичной власти, а также выявить тенденции развития политической системы общества в целом.

Степень научной разработки проблемы.

Избирательное право и пропорциональная избирательная система являются предметом исследования как российских, так и зарубежных ученых-конституционалистов.

Российскому избирательному праву посвящены труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастровой, Л.Г. Алехичевой, П.А. Астафичева, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, И.Б. Борисова, О.Н. Булакова, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, А.А. Джагаряна, Г.А. Гаджиева, В. Гельмана, В.М. Гессена, В.П. Горбунова, В.М. Грибовского, Ю.А. Дмитриева, И.В. Захарова, В.В. Иванова, А.В. Иванченко, И.А. Кима, Е.И. Колюшина, С.Д. Князева, О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, А. Косака, В.В. Красинского, К.В. Краснова, С.М. Кременецкого, М.Н. Кудилинского, Л.В. Кудрявцевой, Е.Ф. Кузьминского, Л. Линника, В.И. Лысенко, М.В. Масловской, М.С. Матейковича, Г. Мейера, И.Б. Михайловской, В.И. Наумова, А.Е. Постникова, В. Пылина, В.А. Самсонова, В.А. Сивицкого, А. Собянина, Е.С. Трощего, А.И. Шамгунова, В.Л. Шейниса, К.Ф. Шеремета, Ю.А. Юдина.

Пропорциональная избирательная система исследовалась Ф.Т. Алескеровым, Г. Еллинеком, А.В. Иванченко, Н.М. Коркуновым, А.В. Кыневым, А.Е. Любаревым, Э. Лейкманом, Д. Ламбертом, М.В. Матасовым, В.В. Платоновым, К. Поппером, Ж.Б. Скрипкиной.

Избирательное право зарубежных стран представлено в работах А.М. Арбузкина, М.В. Баглая, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, В.И. Лафицкого, А.А. Мишина, В.В. Маклакова, В.А. Туманова, И.М. Вайля, М.А. Исаева, Дж. Миддлтона, М.А. Могуновой, Н.А. Тепловой, Н.Ю. Трещетенковой.

Статус политических партий как субъектов избирательного процесса стал предметом научного анализа таких авторов, как А.Н. Аверьянов, Н.А. Васецкий, Е.П. Дубровина, М. Дюверже, З.М. Зотова, А.Г. Жафяров, С.Е. Заславский, В.В. Лапаева, В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Неровная, А.В. Теперик, Ю.А. Юдин.

Анализ работ перечисленных авторов позволяет сделать вывод, что в конституционном праве достаточно хорошо проработана теория пропорциональной избирательной системы, сформулировано ее определение, содержащее все основные признаки явления и отвечающее его сущности, выделены методы, используемые в процессе распределения мандатов как между списками, так и между депутатами. Что касается методик расчета представительности парламентов, избранных по той или иной избирательной системе, то они стали предметом исследования преимущественно зарубежных ученых, например, M. Gallagher, P. Grilli di Cortona, C. Manzi, A. Pennisi, F. Ricca, B. Simeone, A. Lijphart, J. Loosemore, V. Hanby, D. Rae, а российские специалисты пока ограничиваются переводом выработанных критериев и индексов представительности на русский язык. Думается, использование индексов представительности для расчета эффективности избирательной системы должно стать востребованным и в российской научной среде, так как эти методики позволяют получить математически выверенные доказательства легитимности парламента как органа народного представительства. Недостаточно полно представлены исследования в области международных избирательных стандартов. Ученые не часто рассматривают вопрос о соответствии российской избирательной системы международным стандартам. Упущенной оказалась и проблема соотношения демократических институтов и избирательной системы в обществе, столь популярная у западных политологов. Анализ пропорциональной избирательной системы в зарубежных государствах чаще всего осуществляется либо в рамках анализа всего конституционного права страны, либо в рамках анализа зарубежного избирательного права. Исследований, которые посвящены только анализу пропорциональной избирательной системы в различных странах, немного, а классификация стран в зависимости от вида пропорциональной избирательной системы не проводилась. Российские избирательные процедуры и история выборов в России достаточно хорошо освещены в специальной литературе, однако работ по современной избирательной модели практически нет, в силу того, что

законодательная база была сформирована совсем недавно. Анализ региональных выборов в основном представлен в газетных статьях, в обобщенном виде он осуществлен в монографии А.В. Иванченко, А.В. Кынева и А.Е. Любарева «Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы». Эта работа в настоящее время является практически единственным фундаментальным трудом, посвященным пропорциональной избирательной системе в России, однако в ней не анализируется опыт иностранных государств. Правовой статус политических партий исследуется многими учеными-конституционалистами, по этой тематике изданы обширные работы, дан комментарий действующего партийного законодательства. Защита избирательных прав граждан стала предметом монографий Н.С. Бондаря, А.А. Джагаряна и М.С. Матейковича. В этих монографиях выделены практические проблемы, возникающие при реализации и защите избирательных прав, однако открытым остается вопрос о соотношении избирательных прав и пропорциональной системы.

Таким образом, в исследовании пропорциональной избирательной системы есть еще неосвещенные вопросы, которые могут составить предмет научного анализа.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в системном сравнительно-правовом анализе зарубежного опыта по применению пропорциональной избирательной системы; в теоретическом осмыслении современной российской пропорциональной избирательной системы; в выявлении и систематизации проблем, возникающих при осуществлении избирательных прав граждан в условиях пропорциональной избирательной системы и выработке предложений по их решению.

Объект и предмет исследования.

Объект исследования - комплекс общественных отношений, складывающихся по поводу выборов по пропорциональной избирательной системе в представительные органы в Российской Федерации и в зарубежных странах.

Предмет исследования – пропорциональная избирательная система в ее теоретическом, нормативном и практическом проявлениях.

Цели и задачи исследования.

Цель исследования – рассмотрение пропорциональной избирательной системы в комплексе, включая, во-первых, характеристику теоретической, нормативной и практической составляющей; во-вторых, выявление закономерностей и тенденций развития а также проблем, существующих в современной России в связи с применением пропорциональной системы, и выработку авторских рекомендаций относительно способов их решения; в-третьих, анализ эффективных путей совершенствования избирательной системы в России.

Для достижения указанной цели автор ставит следующие задачи:

- 1) проанализировать научные подходы, современные взгляды на пропорциональную избирательную систему, классификацию методов распределения депутатских мандатов, как между партиями, так и между кандидатами в составе списка;
- 2) обобщить существующие критерии (индексы) представительности законодательного (представительного) органа и проанализировать представительность парламента при выборах по пропорциональной системе;
- 3) обобщить зарубежный опыт применения пропорциональной избирательной системы, как положительный, так и негативный, с анализом причин, по которым пропорциональная системы была введена или отменена;
- 4) проанализировать российский опыт проведения выборов по пропорциональной системе и выявить его положительное и отрицательное влияние на политическую жизнь страны;
- 5) выявить тенденции и закономерности развития избирательного законодательства относительно существующей в России модели пропорциональной избирательной системы;

б) сформулировать основные проблемы, связанные с реализацией избирательных прав граждан при пропорциональной избирательной системе и предложить пути и способы их разрешения.

Методологическая и теоретическая база диссертационной работы.

Методологическую основу исследования составили общенаучные диалектический и вытекающие из него методы (анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнение, моделирование, статистический метод), а также частнонаучные (формально-юридический, историко-правовой, компаративистский) методы познания. Их применение являлось необходимым условием достижения цели исследования и позволило всесторонне, целостно и объективно исследовать рассматриваемый объект.

Теоретической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых-конституционалистов, социологов, политологов, а также труды в области теории и философии права.

Эмпирическая база диссертационной работы.

Эмпирическая основа исследования представлена международными избирательными стандартами, международными стандартами в области прав человека, конституциями зарубежных стран, избирательным законодательством зарубежных стран, законодательством Российской Федерации: Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, решениями Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции.

Положения, выносимые на защиту.

1. Пропорциональная избирательная система - это избирательная система в узком смысле (то есть совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов), предусматривающая голосование избирателями за партии (или избирательные блоки), которые борются за определенное количество мест в

представительном органе, и после подведения итогов выборов получают места пропорционально количеству набранных голосов.

2. Конкретную разновидность пропорциональной избирательной системы в государстве определяет сочетание различных методов распределения мандатов как между списками (методы наибольшего остатка (квоты): квота Хэра, квота Друпа, квота Империилли, квота Гогенбаха-Бишофа; метод наибольшего среднего (правило д'Ондта) и методы делителей (метод наибольшего делителя (метод Джефферсона), метод наименьшего делителя (метод Адамса), метод среднего арифметического (метод Уэбстера), метод среднего геометрического (метод Хилла), метод среднего гармонического (метод Дина), датская система, система Сент-Лаге, модифицированная система Сент-Лаге), так и внутри списков (жесткие списки с или без региональных групп и гибкие списки с преференциальным голосованием или панашированием).

3. Международные избирательные стандарты признают демократичной модель пропорциональной избирательной системы, при которой достигается максимальная представительность парламента, рассчитываемая на основе точных математических индексов, позволяющих сравнить представительность парламентов, избранных по различным видам пропорциональной системы.

4. В зарубежных странах существует пять способов использования пропорциональной избирательной системы, которые можно выделить на основе таких критериев, как, во-первых, уровень применения пропорциональной избирательной системы (общегосударственный - Турция, Швейцария, Финляндия, Швеция, Австрия, Словения, Польша, Мексика, Италия; региональный (Франция); надгосударственный - государства-члены Европейского Союза); во-вторых, степень применения - в сочетании с мажоритарной избирательной системой (ФРГ, Новая Зеландия, Япония) или отказ от использования пропорциональной системы (Великобритания и США).

Анализ моделей пропорциональных избирательных систем, применяемых в зарубежных странах, позволяет выявить следующую закономерность: наиболее представительные парламенты (с учетом расчета индексов представительности) существуют там, где применяется полностью пропорциональная избирательная система с гибкими списками, невысоким заградительным барьером, механизмом «уравнивающих мандатов» и либеральным законодательством о политических партиях.

5. Анализ выборов в представительные органы субъектов РФ в 2004-2007 гг. позволил выявить следующие закономерности: модель пропорциональной избирательной системы субъектов РФ похожа на федеральную, за исключением разделения списков на центральную и региональные части, которое не нашло применения, за исключением выборов, проводимых в образованных в результате объединения субъектах РФ на основании Указа Президента РФ; высокий заградительный барьер удалось преодолеть 3-4 партиям, что привело к идентичности партийного состава региональных парламентов и Государственной Думы и обострению партийной конкуренции на региональном уровне; в действиях избирательных комиссий субъектов РФ проявляется склонность к поддержке одних партий и «придирам» к другим (чаще всего такими партиями становятся СПС и «Зеленые»); региональные политические интересы отражаются внутри общероссийских партий и приводят к регионализму внутри партий.

6. Пропорциональная система на федеральном уровне, в том виде, в котором она закреплена в российском законодательстве, не позволяет обеспечить индивидуальные избирательные права граждан и нуждается в совершенствовании.

7. Основными проблемами в реализации избирательных прав граждан при пропорциональной системе являются следующие: 1) невозможность учета всех голосов избирателей при формировании представительного органа (проблема «порога явки», голосования «против всех» и «заградительного барьера»); 2) невозможность для избирателя поддержать конкретного

кандидата при т.н. «жестких списках»; 3) невозможность самовыдвижения конкретного кандидата; 4) невозможность влияния кандидата на то, какое место он займет в «жестком списке».

Целью совершенствования пропорциональной избирательной системы должно быть создание гарантий для реализации избирательных прав граждан, как основных политических прав, являющихся важной чертой демократического правового государства.

Для решения выявленных проблем реализации избирательных прав граждан при пропорциональной системе предлагается ввести следующие изменения в избирательное законодательство: 1) установить порог явки на федеральном уровне не менее 50%, на региональном и местном – не менее 30%; восстановить графу «против всех», уменьшить избирательный барьер на федеральном уровне до 4%, на региональном и местном уровне – до 3%; 2) ввести на федеральном уровне право избирателя на одну преференцию внутри списка, за который он голосует, а на региональном и местном – гибкие списки, возможно, с большим количеством преференций или панашированием; 3) законодательно урегулировать процедуру т.н. «праймериз», то есть формирования списков внутри партии и разрешить на региональном и местном уровне выдвижение списков группой граждан; 4) ввести кумулятивное голосование за кандидатов на этапе выдвижения списков внутри партии.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что в ней комплексно проанализированы теоретические, нормативные и практические аспекты пропорциональной избирательной системы, проблемы ее реализации в России и зарубежных странах, а также выявлена взаимосвязь пропорциональной избирательной системы с демократическим режимом, осуществлением и гарантиями избирательных прав граждан.

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.

Апробация результатов исследования.

Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Основные положения диссертационного исследования применялись автором в преподавании курсов “Конституционное право. Общая часть” и “Конституционное право России” на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова.

Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, использовались в докладах и сообщениях на конференциях, проводимых кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, МГЮА, МГИМО, РУДН, Академии правосудия, Харьковской юридической академии, юридического факультета Львовского государственного университета им. Ивана Франко, юридического факультета Санкт-Петербургского Государственного Университета. Основные положения диссертационного исследования, выводы и предложения сформулированы автором в опубликованных статьях. Авторские работы были представлены в ежегодных конкурсах, проводимых ЦИК России.

Структура работы.

Структура диссертации включает введение, три главы, состоящие в совокупности из шести параграфов, заключение, библиографию.

Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы, обозначаются цель и задачи исследования, характеризуются его методологические и теоретические

основы, раскрывается научная новизна, практическая и теоретическая значимость, характер и формы апробации результатов исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, приводится структура работы.

Первая глава **«Пропорциональная избирательная система: теоретические подходы и зарубежный опыт»** состоит из двух параграфов.

Первый параграф – **«Пропорциональная избирательная система: понятие, виды, международные стандарты»** – посвящен развитию идеи пропорционального представительства с момента ее возникновения до настоящего времени.

Проводится мысль о том, что идея пропорционального представительства исторически возникла как идея представительства по социальным группам, а затем трансформировалась в идею о представительстве политическими партиями интересов определенных социальных групп граждан.

Далее, анализируются различные подходы к определению пропорциональной избирательной системы и предлагается определение понятия пропорциональной избирательной системы – это избирательная система в узком смысле (то есть совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов), предусматривающая голосование избирателями за партии или избирательные блоки, которые борются за определенное количество мест в каком-либо представительном органе, и после подведения итогов выборов получают места пропорционально количеству набранных голосов.

Характеризуя виды пропорциональной избирательной системы, автор исходит из того, что для пропорциональных систем свойственно разделение методов, использующихся для распределения голосов между списками и внутри списков. В диссертационном исследовании раскрывается содержание методик, использующихся для распределения мест между списками, разделяя их на три группы: методы наибольшего остатка или квоты (квота Хэра, квота Друпса, квота Империилли, квота Гогенбаха-Бишофа); метод наибольшего

среднего (правило д'Ондта); методы делителей (метод наибольшего делителя (метод Джефферсона), метод наименьшего делителя (метод Адамса), метод среднего арифметического (метод Уэбстера), метод среднего геометрического (метод Хилла), метод среднего гармонического (метод Дина), датская система, система Сент-Лаге, модифицированная система Сент-Лаге). Методы распределения мест внутри списков делится на две группы: внутри жесткого списка (единый список, список, состоящий из центральной и региональных частей) и внутри гибкого списка (преференционное голосование и панаширование).

В заключительной части параграфа определена роль международных избирательных стандартов и их значение для пропорциональной избирательной системы в конкретном государстве. Подчеркивается, что нормы международного права входят в национальную правовую систему либо напрямую, либо в процессе их имплементации. В первом случае они непосредственно воздействуют на избирательное законодательство, а во втором – служат ориентиром для его изменения. Кроме того, на признание государства демократическим в рамках мирового сообщества влияет выбранная им избирательная система и ее соответствие общепризнанным принципам международного права. Любая избирательная система может быть сконструирована таким образом, что не будет являться демократической. Определить это и аргументировать причины недемократичности избирательной системы помогают международные избирательные стандарты.

Существует способ математического расчета степени соответствия состава парламентов, избранных по пропорциональной системе, воле избирателей, выраженной в результатах голосования. Речь идет о так называемом индексе представительности парламента.

Основной смысл индекса представительности заключается в установлении соотношения между выраженным волеизъявлением избирателей

и получившемся соотношении политических сил в парламенте¹¹. Есть несколько видов индексов (индекс максимального отклонения, индекс Рэ, индекс Грофмана, индекс Галлахера, индекс Лузмора-Хэнби, индекс удельного представительства, индекс представительности парламента, учитывающий неявку избирателей на выборы). В диссертации приводятся расчеты индексов представительности для выборов различных стран: Турции, Литвы, Украины, Швеции, Финляндии, России.

На основе расчета индексов представительности российских выборов 1993, 1995, 1999, 2003 гг. и предварительного расчета индекса представительности на выборах 2007 г. на основе результата, прогнозируемого социологическими опросами, автор приходит к выводу, что существующая в России пропорциональная избирательная система не способствует повышению представительности российских выборов.

Во втором параграфе – **«Особенности конституционно-правового регулирования пропорциональной избирательной системы в зарубежных странах»** – анализируется законодательство и практика применения пропорциональной избирательной системы в зарубежных странах. Государства сгруппированы по способу использования пропорциональной избирательной системы: 1) использование на общегосударственных выборах (страны Скандинавии и некоторые государства Восточной Европы); 2) использование только на региональных выборах (Франция); 3) применение на выборах в надгосударственный представительный орган (Европейский парламент); 4) применение в сочетании с мажоритарной системой (ФРГ); 5) отказ от ее использования (Великобритания, США). В результате автор приходит к выводу, что государства, применяющие или применявшие пропорциональную избирательную систему, можно классифицировать по таким основаниям:

1) По способу применения пропорциональной избирательной системы в конкретном государстве (государства, в которых пропорциональная

¹¹ Подробнее см.: Алескеров Ф.Т., Платонов В.В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. – М.: ГУ ВШЭ, 2003.С.15.

избирательная система не применяется; государства, в которых пропорциональная система применяется на региональном или муниципальном уровне; государства, имеющие смешанную, то есть сочетающие пропорциональную и мажоритарную систему на выборах представительного органа государства; государства, применяющие пропорциональную систему на общегосударственных выборах).

2) По общественной оценке применения пропорциональной избирательной системы в государствах их можно разделить на государства с устоявшимися традициями применения пропорциональной системы (например, Финляндия) и государства, применение в которых данной системы вызывает противоречивое общественное отношение и (или) судебные споры (например, Словакия и Польша).

3) В плане исторического развития можно выделить государства, которые применяли ранее пропорциональную избирательную систему, но в настоящем отказались полностью или в части от ее применения (например, Франция); государства, которые собираются вводить пропорциональную систему (в последнее время дискуссии на эту тему ведутся в Австралии); государства, реформирующие пропорциональную систему (например, Италия), и государства, не вносящие никаких изменений в пропорциональную систему (Финляндия).

4) Каждую пропорциональную систему, применяющуюся в конкретном государстве, можно отнести к определенному типу, используя научные основания классификации пропорциональных избирательных систем и методы распределения голосов между партиями и кандидатами.

Практика применения пропорциональной избирательной системы в зарубежных странах показывает, что ее введение, отмена или реформирование чаще всего имеют под собой политические основания – волю определенных политических сил, которые надеются путем требуемых реформ увеличить свое влияние и добиться большего представительства в парламенте.

Пропорциональные избирательные системы, используемые в иностранных государствах, обеспечивают неодинаковую степень представительности парламента (число набранных партиями голосов не всегда соответствует числу полученных депутатских мест).

Вторая глава **«Пропорциональная избирательная система в России»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – **«Эволюция пропорциональной избирательной системы в России»** – анализируются этапы эволюции пропорциональной избирательной системы в России. На общероссийском уровне выделяются следующие этапы эволюции пропорциональной системы: выборы Всероссийского Учредительного Собрания 1917 г.; выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 1993, 1995, 1999, 2003 гг. и современный этап. На региональном уровне - эксперименты с применением пропорциональной системы в 1993–2002 г., введение с 2003 г. выборов по пропорциональной или смешанной системе и современный этап. На уровне местного самоуправления рассматриваются примеры конкретных муниципальных образований, использующих смешанную либо пропорциональную систему.

Проведенный анализ применения пропорциональной избирательной системы на выборах Государственной Думы с учетом индексов представительности, рассчитанных для Государственной Думы каждого созыва, позволяет сделать вывод о том, что даже при одинаковом типе избирательной системы возможна разная степень представительности избранного органа. Доказывается, что на представительность парламента влияет полнота и качество нормативного регулирования избирательных отношений, а также политическая ситуация в стране.

Что касается выборов по пропорциональной избирательной системе в регионах, то они возникли под воздействием федеральной избирательной модели, а их влияние на политические процессы в регионах было не слишком существенным. Однако, региональные партии активнее создавались в тех

субъектах РФ, где проводились выборы с использованием пропорциональной системы.

Применение пропорциональной избирательной системы на выборах представительных органов местного самоуправления не нашло большого распространения. Необходимость выборов по пропорциональной системе на местном уровне оценивается учеными как не обоснованная. Кроме того, распространена точка зрения, согласно которой попытка федерального законодателя ввести пропорциональную систему на местном уровне противоречит конституционному принципу самостоятельности и независимости местного самоуправления и принципу федерализма.

Во втором параграфе – **«Особенности современной пропорциональной избирательной системы в России: федеральный и региональный уровни»** – анализируется разновидность пропорциональной избирательной системы, существующая в Российской Федерации на современном этапе. Рассматривается законодательное регулирование пропорциональных выборов на федеральном и региональном уровне.

Анализируя законодательное регулирование пропорциональной избирательной системы на федеральном уровне, автор приводит научную дискуссию о достоинствах и недостатках этой системы, выделяет спорные аспекты, связанные с переходом к пропорциональной избирательной системе в том виде, как она сформулирована в действующем российском законодательстве. Выделяются проблемные положения избирательного законодательства и вносятся предложения по их совершенствованию.

В диссертационном исследовании анализируются выборы, которые проводились в субъектах РФ в 2004-2005 гг.; в условиях установления единого дня голосования (8 октября 2006 г. и 11 марта 2007 г.); в новых субъектах РФ, образованных в результате объединения двух и более субъектов РФ (выборы 15 апреля 2007 г. в Красноярском крае).

В результате рассмотрения пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации на современном этапе, выделяются тенденции, характерные для этого этапа:

1) пропорциональная избирательная система, применяемая на федеральном уровне, повторяется (полностью или частично) на региональных выборах;

2) в региональных законодательных органах по итогам выборов места получают партии, представленные в Государственной Думе в схожих пропорциях;

3) итоги применения пропорциональной избирательной системы (с учетом использования политических технологий) в России приводят к превалированию двух основных партий («Единая Россия» и «Справедливая Россия») при наличии еще 4 партий (КПРФ, «Яблоко», ЛДПР, СПС), получающих некоторую поддержку населения, остальные партии, зарегистрированные в России, не пользуются весомой поддержкой избирателей;

4) применение пропорциональной избирательной системы повлекло включение в российское законодательство норм об ответственности депутатов за нарушение партийной дисциплины вплоть до исключения из законодательного органа и, как следствие, досрочное прекращение депутатских полномочий;

5) сочетание тенденций, отраженных в пунктах 2 и 4, может иметь следствием централизацию законодательной власти в России, когда решения законодательных органов на федеральном и региональном уровнях будут приниматься внутри политических партий и проводиться в парламентах с использованием механизмов контроля за партийной дисциплиной.

Третья глава **«Проблемы реализации избирательных прав граждан в условиях пропорциональной избирательной системы»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – **«Особенности реализации прав граждан избирать и быть избранными в условиях пропорциональной избирательной системы»** анализируются проблемы реализации активного и пассивного избирательного права. В ходе реализации активного избирательного права возникают проблемы, связанные с невозможностью учета всех голосов избирателей при формировании представительного органа. Их можно разделить на три группы: это проблема «порога явки», графы «против всех» и «заградительного барьера». Выделяются иные проблемные положения: лишение избирателя возможности поддержать конкретного кандидата при т.н. «жестких списках», невозможность учета интересов субъектов РФ при выборах по единому федеральному округу по пропорциональной системе, принуждение избирателя высказывать предпочтение той или иной политической партии, а не конкретному лицу.

В ходе рассмотрения проблем реализации пассивного избирательного права в условиях пропорциональной избирательной системы, особое внимание уделяется праву конкретного гражданина быть избранным и процедуре его реализации в рамках внутрипартийного процесса формирования списков кандидатов.

Автор приходит к выводу, что проблемы реализации избирательных прав при пропорциональной избирательной системе связаны с тем, что избиратель голосует не за отдельного кандидата, а за список. Этот фактор обостряется в Российской Федерации тем, что в избирательной модели используется система жестких списков, в которых порядковый номер кандидата определяется не избирателем, а политической партией. Складывается ситуация, когда избиратель наряду с кандидатом, которого он хочет избрать, способствует избранию кандидата, который ему неизвестен или не симпатичен, как бы «в довесок». Использование преференциального голосования и гибких списков в значительной мере помогает решить эти проблемы и способствует выявлению действительной воли избирателей в процессе выборов. Кроме того, для реализации индивидуальных избирательных прав требуется законодательно

урегулировать процедуру финансирования предвыборной компании конкретных кандидатов, а не только списка в целом, а также изменить нормы о «коллективной ответственности», когда за нарушения, допущенные некоторыми кандидатами списка, можно отменить регистрацию списка целиком. Требуется закрепление процедур, позволяющих учитывать интересы каждого конкретного гражданина в избирательном процессе, не принуждая реализовывать избирательные права лишь опосредованно, через участие в политической партии и голосовании за нее.

Во втором параграфе – **«Гарантии избирательных прав граждан в условиях пропорциональной избирательной системы»** рассматриваются юридические и материальные гарантии избирательных прав граждан в современной России, анализируется процесс подготовки к выборам депутатов Государственной Думы 2007 г. В данном параграфе приводятся мнения российских и иностранных ученых и политиков о степени демократичности выборов в России и ее политической системы в целом. Иностранные ученые и политики не склонны признавать российские выборы и российскую политическую систему в целом демократичными. Автор не полностью разделяет эту позицию, а считает, что при определенном совершенствовании норм избирательного законодательства в сочетании с повышением политической культуры общества и рядом мероприятий, направленных на корректировку российских архетипов, касающихся представлений о власти, в России возможна демократизация выборов по пропорциональной избирательной системе.

В заключении подводятся краткие итоги исследования.

Основные положения диссертации изложены в следующих опубликованных работах автора:

1) Котегова М.А. Пропорциональные выборы в субъектах Российской Федерации в 2006-2007 годах: законодательство и практика.// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15 (0,5 п.л.).

2) Котегова М.А. Судебная защита избирательных прав граждан: новеллы законодательства. // Актуальные проблемы государства и права. Сборник научных статей и сообщений студентов, аспирантов и молодых ученых юридических вузов. - М.: Статут, 2006 (0,2 п.л.).

3) Котегова М.А. Частно-правовые особенности статуса политических партий и избирательных блоков // Журнал о выборах. 2005. № 2 (0,5 п.л.).

4) Котегова М.А. Конституция Российской Федерации и международные избирательные стандарты // Конституция глазами молодых юристов. Тезисы докладов. - М.: Изд-во РУДН, 2004 (0,2 п.л.).