
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 342.8
ББК: 67.400.8

DOI 10.22394/1682-2358-2020-6-46-54

A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ON THE CONSTITUTIONAL PERMISSIBILITY OF ELECTORAL SYSTEMS

The use of electoral systems and the legal regulation of such use in the formation of legislative bodies at all levels of the Russian Federation is analyzed. The experience of foreign countries on the formation of parliaments is considered. The conclusion about the uniqueness of the Russian constitutional decision on the choice of electoral systems in the formation of the Federal Assembly of the Russian Federation is formulated.

Key words and word-combinations: electoral system, majority, proportional representation, elections.

A.P. Червинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sasha.m-87@mail.ru)

О КОНСТИТУЦИОННОЙ ДОПУСТИМОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Аннотация. Проводится анализ использования избирательных систем и его правовая регламентация при формировании органов законодательной власти всех уровней в Российской Федерации. Рассматривается опыт зарубежных стран в сфере парламентской демократии. Сформулирован вывод об уникальности российского конституционного решения о применении избирательных систем при формировании Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: избирательная система, большинство, пропорциональное представительство, выборы.

В состав Государственной Думы Федерального Собрания РФ как одной из палат бикамерального парламента современной России входят 225 депутатов, избираемых посредством мажоритарной избирательной системы относительного большинства голосов. Совет Федерации Федерального Собрания РФ мог бы фор-

мироваться с помощью мажоритарной избирательной системы, и это не противоречило бы его статусу как палаты представителей субъектов федеративного государства, учреждаемой на основе внепартийного и вслед за этим «внефракционного» принципа. Однако Конституция РФ и текущее законодательство данную правовую возможность не используют, хотя это все равно свидетельствует в пользу актуальности исследования проблематики мажоритарного народного представительства в условиях двухпалатной системы в науке конституционного права.

Следует подчеркнуть, что законодатель в период действия Конституции РФ от 1993 г. уже предпринимал попытку отказаться от мажоритарного представительства в Государственной Думе РФ и полностью перейти к пропорциональному представительству [1]. Это в силу ряда политических причин в дальнейшем привело к пересмотру позиции парламента и возврату к паритетным началам формирования Государственной Думы РФ (225 депутатов — по мажоритарной системе, 225 — по пропорциональной) [2]. При подобных политико-правовых обстоятельствах представители конституционно-правовой науки вынуждены обращать больше внимания на теорию мажоритарного представительства [3].

Как известно, вид избирательной системы Конституцией РФ не определяется и, следовательно, составляет сферу усмотрения законодателя. Обладая исключительным правом первичного принятия федеральных законов об избирательной системе, чего лишен Совет Федерации РФ, Государственная Дума РФ в силу прагматических причин будет стремиться к такой избирательной системе, которая политически более выгодна партии, обладающей большинством в этой палате парламента [4]. Вследствие этого конституционные пробелы и особенности разграничения законодательной компетенции между палатами Федерального Собрания РФ в современной России служат факторами манипулирования достоинствами и недостатками мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в пользу партии парламентского большинства [5].

В связи с этим партиям парламентского меньшинства, при прочих равных условиях, с каждым электоральным циклом становится все сложнее одержать адекватную победу на выборах, что приводит к сокращению степени межпартийной конкуренции по мере дальнейшего движения процесса современного государственного строительства. Воспрепятствовать этому могли бы другие механизмы регулирования избирательных систем (на конституционном уровне) либо измененные полномочия палат Федерального Собрания РФ (право Совета Федерации инициировать законопроекты, в которых заинтересована партия большинства в Государственной Думе).

Мажоритарная система предполагает выдвижение и баллотирование в одномандатных и многомандатных избирательных округах, причем под-

счет голосов может вестись на основе критериев относительного, абсолютного и квалифицированного большинства. Соответственно, следует различать достоинства и недостатки указанных «подсистем» мажоритарного представительства.

А.В. Попова и А.С. Трусова квалифицируют мажоритарную избирательную систему относительного большинства как «наименее демократичную» и считают, что ей присущи главным образом «пороки» («выброшенные» голоса избирателей, искажение картины реального соотношения политических сил в стране). Единственным, по мнению данных исследователей, преимуществом мажоритарного представительства по формуле относительного большинства является то, что «голосование проводится в один тур, так как победитель определяется сразу же. Это значительно удешевляет выборы» [6]. Полагаем точку зрения А.В. Поповой и А.С. Трусовой излишне категоричной: авторы явно недооценивают достоинства мажоритарной системы относительного большинства, фактически умалчивая о недостатках альтернативных форм выборов в органы народного представительства [7].

А.Е. Любарев верно отмечает «смещение» тенденций в использовании мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства в зависимости от того, о каких именно выборах идет речь: во-первых, на федеральном уровне выборы Президента РФ характеризуются стабильным использованием мажоритарной системы абсолютного большинства; во-вторых, в субъектах РФ выборы высших должностных лиц имели тенденцию к углублению применения данной системы (с 1995 по 2002 г. мажоритарная система абсолютного большинства использовалась фрагментарно, после 2002 г. она приобрела юридически обязательный характер; в-третьих, выборы глав муниципальных образований, напротив, характеризуются снижением интенсивности применения системы абсолютного большинства. На выборах депутатов мажоритарное представительство, как правило, ограничивается формулой относительного большинства и к практике абсолютного большинства не прибегает [8].

Соглашаясь с этим наблюдением с точки зрения верности установления имеющихся юридических фактов, подчеркнем, что отмеченные А.Е. Любаревым тенденции имеют ряд негативных аспектов и нуждаются в корректировке по воле федерального законодателя. Во всяком случае, углубление применения абсолютного мажоритарного представительства в субъектах РФ одновременно со снижением интенсивности использования той же системы, только на уровне властеотношений ниже (муниципальные образования), должно иметь под собой, как сформулировано Конституционным Судом РФ, а затем подтверждено рядом авторов, «разумные и объективные основания» [9]. Специфика задач и полномочий местного самоуправления, на наш взгляд, не может слу-

жить основанием для диаметрально противоположного юридического решения об используемой избирательной системе при формировании института выборного должностного лица. Если на федеральном и региональном уровнях федеральный законодатель блокирует возможность представления выборным должностным лицом миноритарной части избирательного корпуса, что приводило бы к недопустимому снижению уровня репрезентативности, то по каким причинам это допускается в муниципалитетах? Здесь тенденции должны быть по возможности близкими, что в большей мере соответствовало бы смыслу конституционной поправки от 2020 г. о единстве системы публичной власти, которую образуют органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Разновидности мажоритарных систем, на наш взгляд, недостаточно полно описаны и исследованы в юридической науке: не учитывается ряд факторов, среди которых решение российского законодателя об исключении графы «против всех» и минимальный порог явки избирателей. В условиях пропорционального представительства дефекты избирательной системы такого рода просматриваются не так явно, как в случае с мажоритарной избирательной системой. Мажоритарная система с графой «против всех» и без графы «против всех» — это принципиально разные избирательные методы. Аналогичным образом можно утверждать, что мажоритарная система с минимальным порогом явки и без такового — это дифференцированные способы баллотирования, которые не следует отождествлять. Распространенный аргумент в пользу отмены графы «против всех» о том, что «необходимо повышать ответственность кандидатов и политических партий», чтобы «более качественно и эффективно проводить работу среди избирателей» [10], относится главным образом к пропорциональному представительству. Пропорциональная избирательная система действительно не особо нуждается в графе «против всех», во всяком случае, так, как это необходимо для мажоритарного представительства. То же самое относится и к гарантируемому законом «минимальному порогу» явки избирателей.

В связи с этим примечательно, что Конституционный Суд РФ в 1998 г. признал соответствующим Конституции РФ требование действовавшего ранее закона, согласно которому выборы объявляются несостоявшимися, если количество голосов «против всех» больше, чем «за» кандидата с максимальным числом голосов. Мотивировалось это тем, что подача голосов «против всех» — это «не безразличное, а негативное отношение избирателей ко всем избранным кандидатам». Этим избиратели «отказываются представлять народ», поскольку «выборы основаны на приоритете воли большинства» [11]. Такой правовой позицией Конституционный Суд РФ, конечно, не заблокировал законодателю возможность в будущем упразднить из избирательного бюллетеня строку «против всех», но, во

всяком случае, высказался весьма положительно об этом институте как социально полезном в демократическом обществе. Следовательно, воля законодателя в системном единстве с действующей правовой позицией Конституционного Суда РФ может расцениваться как снижение уровня демократичности мажоритарной избирательной системы по сравнению с прежним правовым регулированием.

Вопрос о конституционной допустимости дифференцированных способов мажоритарного представительства довольно часто ставился перед Конституционным Судом РФ в течение первого десятилетия после принятия Конституции РФ в 1993 г., главным образом вследствие имевшейся в тот период времени свободы субъектов РФ в определении системы органов государственной власти и отсутствия регулирующего воздействия со стороны федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. В частности, в Чувашской Республике при формировании республиканского парламента была предпринята попытка введения формулы фиксированного большинства: для победы кандидата в избирательном округе требовалось наличие 25% в поддержку кандидата. Положительная сама по себе (региональные парламентарии стремились к повышению уровня представительства, чтобы депутаты не представляли явное меньшинство, даже не требуя абсолютного большинства в 50% плюс один голос), эта практика, вопреки ожиданиям республиканских законодателей, привела к нерезультативности выборов из-за высокого уровня избирательной конкуренции в округах, вследствие чего региональный парламент был вынужден пересмотреть свое законодательное решение. Конституционный Суд РФ отнесся к этому отрицательно, полагая что один и тот же представительный орган не может формироваться посредством различных видов мажоритарной избирательной системы [12].

Считаем возможным возразить против занятой Конституционным Судом РФ правовой позиции ввиду следующих важных обстоятельств. Во-первых, формула «фиксированного» большинства в 25% должна расцениваться как «минимально необходимая» для репрезентативности представительного органа. По сравнению с президентскими выборами, где требуется 50% плюс один голос, эта разновидность мажоритарного представительства не может считаться завышенной. Во-вторых, региональный парламент правомерно пересмотрел свою позицию об используемой разновидности мажоритарной избирательной системы с учетом меняющихся политико-правовых обстоятельств. Примечательно, что Конституционный Суд РФ неоднократно прибегал к аргументации других своих правовых позиций, ссылаясь на изменение политико-правовых обстоятельств. Если конкретные выборы показали нерезультативность при формуле фиксированного большинства даже в 25%, законодателю надлежит не упорствовать в прежней правовой позиции и тем более не

нуллифицировать результаты выборов в тех округах, в которых они оказались результативными. Самый простой и очевидный путь разрешения данной проблемы — временный отказ от формулы фиксированного большинства в 25% для того, чтобы оставшаяся часть депутатского корпуса оказалась бы сформированной. В связи с этим аргументы, высказанные в особом мнении к анализируемому постановлению судьей Н.В. Витруком, считаем более убедительными.

Для подтверждения данных проведенного анализа уместно обратиться также к материалам постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности законодательства о выборах в Государственную Думу РФ по запросу Саратовской областной Думы в 1998 г. Речь шла об оценке самой смешанной избирательной системы, применяемой при организации выборов в Думу (225 депутатов — по мажоритарной системе и 225 — по пропорциональной). Заявитель посчитал, что такая избирательная система сама по себе должна расцениваться как неконституционная. Не соглашаясь с позицией заявителя, Конституционный Суд РФ аргументировал свою волю тем, что, во-первых, Конституция РФ делегировала федеральному законодателю полномочие по установлению вида избирательной системы, во-вторых, смешанные мажоритарно-пропорциональные выборы в федеральный парламент характерны для многих зарубежных стран [13].

Соглашаясь с резолютивной частью позиции Конституционного Суда РФ по данному делу, тем не менее следует подчеркнуть, что точка зрения заявителя в лице саратовских парламентариев имела под собой весьма важные конституционно-правовые основания, которые влияют на мотивировочную часть исследуемого постановления. Во-первых, в конституции государства желательное установление избирательной системы применительно к организации выборов в федеральный парламент. Такие вопросы нецелесообразно делегировать законодателю, о чем свидетельствует и опыт многих зарубежных стран.

Во-вторых, практика формирования большинства иностранных парламентов предпочитает несколько иной путь: как правило, каждая из палат двухпалатного парламента имеет свою методику формирования (мажоритарную или пропорциональную), в то время как сочетание избирательных систем обеспечивается благодаря двухпалатной организации парламента.

В Австрии (ст. 25 Конституции Австрии), например, Национальный совет избирается народом «в соответствии с принципами пропорционального представительства». Формирование Федерального совета (ст. 35 Конституции Австрии) осуществляется ландтагами также на основе принципа пропорционального представительства [14]. В Бельгии Палата представителей избирается по системе пропорционального представительства (ст. 62 Конституции Бельгии). Порядок формирования Сената является

весьма сложным, что предопределяется множественностью лингвистических групп страны, каждая из которых нуждается в гарантированном представительстве (ст. 68 Конституции Бельгии) [15].

В Казахстане Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики на совместном заседании депутатов всех представительных органов. Дополнительно к этому семь депутатов Сената назначаются президентом страны на срок полномочий Сената. Мажилис аналогично Государственной Думе в России формируется по смешанной избирательной системе.

Несмотря на сходство с российской системой формирования Совета Федерации и Государственной Думы, обратим внимание на то, что в Казахстане, исполнительная власть не представлена в «верхней» палате (Сенат избирают народные представители на местах), за исключением прямого назначения сенаторов Президентом Казахстана (в современной России в состав Совета Федерации входят как представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, так и лица, назначенные высшими должностными лицами субъектов РФ, причем их численность приравнивается к количеству представителей депутатского корпуса); к тому же пропорциональная система в Казахстане при выборах в мажилис применяется скорее «символически», чем «по существу» (10 депутатов против 67 «депутатов-одномандатников» не могут составить «достойную» конкуренцию по сравнению с Россией, где 225 депутатов, избранных по партийным спискам, противопоставлены 225 депутатам, получившим своим мандаты в избирательных округах на основе применения мажоритарной избирательной системы) [16].

Франция, во многом аналогично современной России, избегает конституционного регулирования порядка формирования Национального собрания и Сената [17]. Исключение составляют принципы прямого (для Национального собрания) и косвенного (для Сената) голосования (ст. 24 Конституции Франции). Подробности подлежат регулированию законом.

В ФРГ используется подобный метод [18]: «депутаты германского Бундестага избираются всеобщими, свободными, равными и тайными выборами», дальнейшие «подробности регулируются федеральным законом» (ст. 38 Конституции ФРГ). Однако порядок формирования Бундесрата на конституционном уровне (ст. 51 Конституции ФРГ) урегулирован с достаточной степенью полноты: палата состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают; каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше 2 млн жителей имеют четыре голоса; земли с населением свыше 6 млн жителей — пять голосов; земли с населением более 7 млн — шесть голосов.

Пожалуй, наиболее оптимально образом изучаемая проблема разрешена в Конституции Чехии (ст. 18): Палата депутатов формируется «в соответствии с принципами пропорционального представительства»; выборы в Сенат осуществляются «в соответствии с принципами мажоритарной системы». Дальнейшие подробности подлежат регламентации средствами текущего законодательства [19].

Итак, в странах с двухпалатной системой (Австрия, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Индия, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Франция, ФРГ, Хорватия, Чехия) нижние палаты парламента формируются, как правило, на основе одной и той же избирательной системы. Дифференцированный подход характерен для конституционного порядка формирования, как правило, верхних палат, но не нижних подсистем парламентского представительства. В связи с этим сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в механизме выборов депутатов Государственной Думы РФ, по сравнению с большинством зарубежных стран, которые предпочитают двухпалатный парламентаризм однопалатному, выглядит довольно нетипичным.

Аналогичный российскому опыт Казахстана, на наш взгляд, скорее подтверждает, чем опровергает указанный вывод, поскольку многие страны бывшего социалистического содружества, особенно республики распавшегося в 1991 г. СССР, предпочли взять за основу российскую конституционную модель организации двухпалатного парламента с использованием мажоритарной избирательной системы и пропорционального представительства политических партий. Кроме того, подчеркнем, что при формировании «нижней» палаты парламента Казахстана, в отличие от Государственной Думы в России, используется скорее мажоритарная, чем пропорциональная избирательная система. Это обстоятельство дополнительно свидетельствует в пользу вывода об уникальности российского конституционного решения о выборе избирательных систем при формировании Федерального Собрания РФ.

Библиографический список

1. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919. Утратил силу.
2. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
3. Князев С.Д., Арановский К.В. Выборы и избирательное право в современной России: тенденции развития и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4. С. 18–25.
4. Батлук В.С. Мажоритарная избирательная система в США // Актуальные проблемы конституционного и международного права. М., 2017. С. 18–20.
5. Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Сер.: Право. 2015. № 5. С. 23–39.

6. *Попова А.В., Трусова А.С.* Мажоритарная избирательная система: плюсы и минусы // Научный альманах. 2015. № 9. С. 1245.
7. *Комкова Е.Г.* Итоги всеобщих выборов в Канаде: «правительство меньшинства» у либералов // США и Канада: экономика, политика, культура. 2020. Т. 50, № 1. С. 10–31.
8. *Любарев А.Е.* Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС, 2015. Т. 11, № 3. С. 74.
9. *Муравьев И.А.* Конституционализм и просвещение // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11. С. 96–102.
10. *Шальго П.А.* Реформирование избирательного законодательства Российской Федерации в 2004 – 2013 гг. // Глобальный научный потенциал. 2015. № 11. С. 210.
11. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.
12. По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года: постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860.
13. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.
14. *Шарано А.В.* Парламентские выборы в Австрии как отражение общеевропейских электоральных тенденций // Беларусь в современном мире: Материалы XVIII Международной научной конференции, посвященной 98-летию образования Белорусского Государственного университета. Минск, 2019. С. 117.
15. *Любимов А.П.* Парламент Бельгии в преддверии выборов // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 5. С. 38–47.
16. *Турецкий Н.Н.* Особенности Казахстанской модели парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 63–67.
17. *Сорокин М.* Социально-групповое представительство во Франции: генезис конституционно-правового статуса // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 38–56.
18. *Федорова С.С.* Бундестаг как орган народного представительства ФРГ: динамика 18-х всеобщих выборов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 12. С. 193.
19. *Гуселетов Б.П.* Итоги парламентских выборов в Чехии: успех популистов и провал социал-демократов // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 1. С. 28–37.