

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.1/3286>

ДЕПУТАТСКИЙ МАНДАТ В УСЛОВИЯХ МАЖОРИТАРНОГО
И ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО НАРОДНОГО
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

А. Н. Гуторова

Юго-Западный государственный университет

Поступила в редакцию 22 декабря 2020 г.

Аннотация: мажоритарная, пропорциональная система и их многочисленные комбинации и разновидности имеют в своей основе дифференцированные подходы к формированию выборных коллегиальных и единоличных органов, что обусловлено имеющейся в стране политической системой (многопартийной, двухпартийной или однопартийной), сочетанием партийного и внепартийного представительства, а также необходимостью разрешения ряда юридико-организационных задач и функций (определение условий, при которых выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися, действительными или недействительными, результативными или нерезультативными и др.). Проводится историко-правовой анализ зарождения институтов демократии в России, на разных этапах ее исторического развития. В результате проведенного исследования выявлена конституционно-правовая природа депутатского мандата (императивный в условиях использования мажоритарной или пропорциональной избирательной системы).

Ключевые слова: депутат, избирательная система, правовая природа мандата, выборы.

Abstract: the majoritarian, proportional system and their numerous combinations and varieties are based on differentiated approaches to the formation of elected collegial and individual bodies, which is due to the existing political system in the country (multi-party, two-party or one-party), a combination of party and non-party representation, as well as the need resolving a number of legal and organizational tasks and functions (determining the conditions under which elections are recognized as valid or invalid, valid or invalid, effective or ineffective, etc.). The article provides a historical and legal analysis of the origin of democratic institutions in Russia, at different stages of its historical development. As a result of the study, the constitutional and legal nature of the deputy mandate was revealed (imperative in the context of using the majority or proportional electoral system).

Key words: deputy, electoral system, legal nature of the mandate, elections.

Результаты исследования юридической природы мандата депутата в теории конституционного права доказывают необходимость более предметного изучения особенностей сущности данного мандата в условиях

мажоритарного и пропорционального представительства. При несомненной общности природы депутатского мандата как такового в условиях использования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем сущность данного мандата проявляется весьма дифференцированным образом. В связи с этим конституционно-правовая наука не случайно обращает такое пристальное внимание на данную проблематику, особенно ввиду следующего факта эмпирической действительности современной России: пропорциональная избирательная система в нашей стране неразрывно связывается с партийным представительством, в то время как мажоритарная система позволяет сочетать партийную и внепартийную формы.

С теоретической точки зрения, конечно, такая закономерность не является безусловной. В стране вполне может быть организована избирательная система, при которой пропорциональная формула применялась бы без участия политических партий, в то время как мажоритарное представительство осуществлялось партийными представителями (для партий это даже более «выгодно», так как мажоритарная система действует на основе принципа «all or nothing system», «всё или ничего», что позволяет устранить или ограничить политическую конкуренцию со стороны средних и мелких партий). В современной России пропорциональная система устойчиво связывается с партийным представительством и олицетворяет собой некое «замещение» индивидуального представительства «депутатов-одномандатников» коллективным и партийным представительством политических избирательных объединений. Это с неизбежностью влияет на законодательную и правоприменительную практику.

Мажоритарная избирательная система исторически является наиболее устоявшейся и апробированной временем. В ее основе лежит принцип деления территории государства или территориальной единицы (в которой необходимо сформировать представительный орган) на избирательные округа. Баллотировка осуществляется в округах, которые чаще всего являются одномандатными. Многомандатные избирательные округа при официально признанной мажоритарной избирательной системе – фактически это уже не «чистая» мажоритарная система. Чем большее количество мандатов имеется в мажоритарных округах, тем активнее мажоритарная система трансформируется в пропорциональную. В сущности, даже двухмандатная «мажоритарная» избирательная система – это уже, в некоторой степени, «полупропорциональное» представительство. Идея пропорциональности избирательной системы базируется на принципе многомандатного избирательного округа.

При мажоритарной системе подсчет голосов и определение результатов выборов ведутся весьма дифференцированным образом. Во-первых, мажоритарные выборы могут признаваться состоявшимися и несостоявшимися; во-вторых, действительными и недействительными; в-третьих, они могут быть результативными или нерезультативными. Последнее обстоятельство в науке и практике обычно связывается с законодатель-

ными требованиями относительного, абсолютного или квалифицированного большинства голосов избирателей¹.

При относительном большинстве мажоритарные выборы результативны, но максимально не справедливы (потребности и интересы избирателей, которые проголосовали «против», оказываются не представленными в выборных органах власти, причем в общей совокупности они могут даже превысить «вес» мандата фактически избранного представителя). Формулы абсолютного и квалифицированного большинства выравнивают «несправедливость» представительства относительного большинства, но порождают проблему нерезультативных выборов. Кроме того, они окончательно не решают вопрос о нарушении пропорциональности представительства.

В случае формирования коллегиальных органов это проявляется весьма отчетливо. При мажоритарных выборах должностных лиц (глав государств и территориальных единиц – губернаторов, мэров и т. п.) искажение представительства является неизбежным (всегда найдется достаточное количество оппозиционно проголосовавших граждан, если только выборы действительно являются свободными и тайными в демократическом смысле). По названной причине законодатель, как правило, ограничивается лишь требованием о том, чтобы количество голосов, которые поданы в пользу победившего кандидата, не было меньшим по сравнению с числом голосов, данных в поддержку всех альтернативных кандидатов в соответствующем избирательном округе. Это обеспечивается юридической нормой абсолютного большинства (50 процентов плюс один голос), а при нерезультативности выборов организуется, как правило, второй тур голосования, в котором принимают участие два кандидата с наивысшим рейтингом по результатам волеизъявления граждан в первом туре².

Отмеченные обстоятельства, на первый взгляд, стимулируют понимание природы мажоритарного мандата как императивного. После подсчета голосов и определения результатов выборов каждый депутат или выборное должностное лицо четко знает, какое именно число голосов было подано в его поддержку и какое – в пользу его политических оппонентов. Отсутствие четкой информации о позиции конкретных избирателей (что обуславливается демократическим принципом тайности голосования) не меняет сущность данного конституционного правоотношения. При наличии ясных сведений об электоральной поддержке депутаты и выборные должностные лица вполне *могут* учитывать это в своей дальнейшей политике. Но если это не их право, а *обязанность*, мандат должен пониматься скорее как императивный. Юридическая обязанность,

¹ См.: *Алебастрова И. А.* Большинство и меньшинство в демократической политической системе : к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 17–23.

² См.: *Князев С. Д.* Повторное голосование на выборах в Российской Федерации : особенности и способы юридического обеспечения // Академический юрид. журнал. 2004. № 3. С. 30–34.

установленная в Конституции и законе, может быть и противоположной (учитывать позицию не только тех, кто проголосовал «за», но и граждан, которые высказались «против»). В таком случае законодательным регулированием стимулируется «свободное» понимание природы мажоритарного мандата.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства способна приводить к существенным искажениям пропорциональности представительства. При двухпартийной (или близкой к ней) политической системе две крупные партии поочередно сменяют друг друга в парламентах и правительствах, причем мажоритарная система будет усиливать позиции партии, находящейся в состоянии *относительного преимущества* по отношению к ее политическому оппоненту. Если политическая система является многопартийной, а не двухпартийной, мажоритарное представительство «отсеивает» партии с низким и даже средним электоральным рейтингом, стимулируя укрупнение политических объединений³. Наконец, в случае с формальной многопартийной политической системой лидирующая партия вообще лишается ощутимого соперничества внутри парламента или другого представительного органа⁴. Единственной альтернативой данной форме народного представительства может служить индивидуальное представительство «депутатов-одномандатников», которые позиционируют себя как «внепартийные» представители. Всё это, разумеется, в значительной степени зависит от уровня развития электоральной демократии, традиций и политико-правовой культуры общества.

Анализ политической системы современной России показывает, что мажоритарная система, вопреки конституционной практике многих зарубежных стран, оказывается своеобразным «оплотом» политической альтернативы партийному представительству в форме депутатии индивидуальных, внепартийных кандидатов. Выражаясь образно, можно сказать, что «менее демократичная» мажоритарная система в современной России, как это ни странно, выполняет функции некоего стимула демократических форм парламентской деятельности, в то время как пропорциональная система, будучи сама по себе «более демократичной» (исходя из практики многих зарубежных стран), в России, напротив, приводит к усилению влияния одной крупной политической партии («Единая Россия»), в противодействие укреплению политических позиций относительно небольших парламентских партий («КПРФ», «Справедливая Россия», «ЛДПР»).

Происходит это потому, что формально оппонирующие «Единой России» политические партии оказываются неспособными существенным

³ См.: Дорофеев С. Н. Эволюция правового статуса политических партий в Российской Федерации и Германии : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12.

⁴ См.: Троицкая А. А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей : организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 67–81.

образом повысить свою популярность во мнении избирателей, особенно в течение последнего периода времени⁵. Результаты состоявшихся 16 сентября 2016 г. выборов в Государственную Думу VII созыва показали, что пропорциональная система способна «усилить разрыв» между позициями, с одной стороны, «Единой России», а с другой – имитационно соперничающих парламентских политических партий («КПРФ», «Справедливая Россия», «ЛДПР»). Избыточное (с точки зрения ряда принципов конституционной демократии) представительство лидирующей парламентской партии (гипотетически или фактически) уравнивается благодаря индивидуальному, внепартийному представительству, что гарантируется не пропорциональной, а мажоритарной избирательной системой. Немаловажную роль в анализируемом процессе и его результатах сыграло партийное строительство в СССР и поиски оптимальной модели структуры политических партий в современном российском обществе.

Если попытаться провести краткий исторический экскурс в генезис партийного строительства в России, следует отметить, что условия для подобного строительства созревали весьма сложно и противоречиво. Собственно, в современном смысле слова в царской России «партий», равно как и «народных депутатов», не было вплоть до начала XX в.⁶ В то время, когда в Великобритании принималась Великая хартия вольностей⁷, наши предки находились под татаро-монгольским игом. Однако Киевская Русь дает образцы «протодемократии», нередко более весомые, чем их аналоги в Западной Европе. Так, купеческая республика Великого Новгорода характеризовалась вечевой формой народного плебисцита, множественностью высших должностных лиц и разграничением компетенции между ними, а также регулярной сменяемостью должности князя (который, подчеркнем, не был единственным и всевластным должностным лицом в этой политической организации «протогосударственного» типа)⁸.

Данная форма политического развития нашей страны оказалась бесперспективной благодаря вмешательству московской власти во главе с Иваном III. Этот властитель, как известно, покорил свободолюбивых северян силой оружия, увез вечевой колокол в Москву, после чего новгородская купеческая республика уже не смогла возродиться до прежнего уровня самостоятельности, независимости, автономии и зарождающейся политической демократии. В Западной Европе данные процессы, пусть

⁵ См.: *Денисов С. А.* Имитация конституционного строя // Рос. юрид. журнал. 2009. № 2. С. 39–46.

⁶ См.: *Радин Б.* Политические партии и формы государственного строя. СПб., 1906. С. 8.

⁷ См.: *Крашенинникова Н. А.* Великая хартия вольностей 1215 г. (современная интерпретация) // Вестник Моск. ун-та. 2002. № 3. С. 86–107.

⁸ См.: *Горюнова В.* Великий Новгород : демократия или теократия? Роль духовного владыки Новгорода в жизни республики // Актуальные проблемы теории и истории государства и права : сб. науч. трудов. Великий Новгород, 2010. Вып. 2. С. 55.

и очень медленно, развивались в конституционно-демократическом направлении (в Великобритании после Великой хартии вольностей – Петиция о праве⁹, Habeas corpus act, Билль о правах¹⁰; во Франции – Декларация прав человека и гражданина¹¹ и т. д.). В конечном итоге это привело к учреждению парламентов, политических выборов и партий, которые официально и целенаправленно добивались депутатских мандатов посредством политической борьбы в форме выборов.

Царская Россия развивалась в несколько ином направлении. Реформы Петра Великого имели двойственное значение для политического генезиса страны. С одной стороны, Петром I была преодолена патриархальная замкнутость государства, открыты пути западного просвещения и цивилизации. С другой – царь не принимал «западные» образцы демократической организации власти, воля царя должна была быть единственной и непререкаемой. Учрежденный Петром I Сенат имел статус представителя царя в его отсутствие¹²; Двенадцать коллегий, несмотря на видимость коллегиальной формы организации исполнительной власти специальной компетенции, контролировались прокурором как «оком государевым». Реформы Петра I, несмотря на их грандиозность и решающее значение для дальнейшего развития Российской империи, практически не имели в своем составе демократических институтов (во всяком случае – парламента, выборов и партий даже в зарождающейся форме).

Московское царство от Ивана III до Петра I представляло собой образец государственной организации, который сочетал в себе традиции Византии и татаро-монгольского военного типа власти (довольно «жесткой» и нередко безжалостной, строго централизованной во главе с единственным властителем). При этом религиозное начало имело первостепенное значение. Москва была объявлена «Третьим Римом» (два Рима пали, четвертому не быть), т. е. центром истинной, православной христианской веры¹³. Первый теоретик самодержавной монархии Иван Грозный утверждал, что царь должен не только управлять государством, но и спасать души.

⁹ См.: *Кондратьев С. В.* Дело пяти рыцарей и Петиция о праве // Правоведение. 2003. № 6. С. 153.

¹⁰ См.: *Томсинов Б. А.* Английский Билль о правах 1689 года : политико-правовой комментарий // Правоведение. 2010. № 1. С. 250.

¹¹ См.: *Мамут Л. С.* Декларация прав человека и гражданина 1789 г. – века на пути к универсальной концепции прав человека // Права человека в истории человечества и современном мире. М., 1989. С. 29–33.

¹² См.: *Коркунов Н.* О сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование Сергея Петровского // Журнал гражданского и уголовного права. СПб., 1875. Кн. 5. С. 276.

¹³ См.: *Тимошина Е. В.* Теория «Третьего Рима» в сочинениях «Филофеева цикла» // Правоведение. 2005. № 4. С. 181 ; *Бабурин С. Н.* Возрождение «Третьего Рима» : византийская сущность государства, права и миросозерцания современной России // Научные труды Российского гос. торгово-экономического ун-та : сб. науч. трудов. М., 2010. Т. 1. С. 8–10.

В сущности, этот путь преодолевали многие народы, но на более ранних или, напротив, поздних этапах своего политического развития. Вся история человеческой цивилизации после появления Homo sapiens, в дальнейшем – отделения земледелия и скотоводства, кочевых и оседлых племен и т. д. представляла собой перманентную борьбу за первенство между светской и религиозной властью. В древнем Вавилоне царь опирался на жрецов и позиционировал себя как представителя воли божества (законы Хаммурапи)¹⁴. В Древнем Египте фараоны добились признания самих себя как богов. Примитивное мировоззрение народных масс требовало мистического начала, чтобы преодолеть первобытные страхи перед силами природы и другими необъяснимыми явлениями их существования. Парламентаризм, избирательная система и представительная демократия развивались значительно позже, когда созревали условия для полноценной секуляризации, обособления от церкви светской власти и ее построения на основе демократических концепций (естественное право, общественный договор, политическая свобода). В царской России «первый толчок» к этому был дан Петром I благодаря политике «открытых границ», хотя сам Петр I не принимал демократическую концепцию власти и отрицал ее всей практикой организации государственной деятельности в период его правления.

В эпоху царской императорской России (от Петра I до Николая II) политические события развивались не менее противоречивым образом. Последующему демократическому строительству, казалось бы, должны были способствовать многие обстоятельства. Так, Анне Иоанновне в свое время предлагались знаменитые «Кондиции», по сути, образец первой русской конституции¹⁵. Будущая царица еще до вступления на престол их приняла и согласилась выполнять (нечто подобное наблюдалось в Великобритании при заключении Иоанном Безземельным соглашения с феодалами, которое получило название Великой хартии вольностей).

Но сами российские подданные (имеется в виду приближенное к трону дворянство, не широкие народные массы) отговорили царицу выполнять взятое на себя политическое обязательство. Анна Иоанновна данные Кондиции, как известно, публично разорвала. Царскому абсолютизму было отдано предпочтение по воле приближенных к престолу дворян, причем сама царица первоначально даже согласилась на добровольное ограничение своей власти, но это показалось излишним окружавшим ее придворным. Развитие демократических начал государственной власти

¹⁴ См.: Крашенинникова Н. А. Законы Хаммурапи – древнейший памятник права : цивилизационный метод исследования // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения : материалы Всероссийской науч. конф. М., 2013. С. 207–216.

¹⁵ См.: Нижник Н. С. Митавские кондиции : эксперимент по установлению конституционной монархии в Российской империи // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы. СПб., 2009. С. 279–282.

посредством парламента, выборов и партий при подобных условиях было бы бесперспективным.

Определенные условия для зарождения парламентаризма (вслед за этим – выборов и партийного строительства) складывались при правлении Екатерины II¹⁶. Эта царица западного происхождения, которая приобрела право на престол весьма сомнительным образом, осуществляла правление в течение довольно ощутимого периода политической истории, считала себя просвещенной монархиней и даже переписывалась с Вольтером. В числе прочего, она ввела одну из первых в истории страны форму народной депутации – Уложенную комиссию. Конечно, данную комиссию не следует квалифицировать как первый парламент, но данный орган внимательно изучал наказания с мест и был важным опытом учреждения коллегиального совещательного института при монархе народно-представительного типа. Об организованном соперничестве политических партий в Уложенной комиссии, разумеется, не могло быть и речи.

В период Отечественной войны 1812 г. офицеры царской армии после первого массового и вынужденного посещения Западной Европы имели возможность наблюдать, до какой степени в соответствующих странах развиты институты парламентаризма, многопартийности и политических выборов. Ничего подобного в России того периода не было. Это и ряд других обстоятельств послужили важной причиной восстания декабристов в 1825 г. Воспользовавшись периодом междуцарствия, российские аристократы предприняли попытку вооруженного переворота, одним из лозунгов которого было принятие конституции¹⁷. Но восстание закончилось поражением, Николай I отказался от демократических реформ конституционно-правового направления. В силу названных причин крупных общественно-политических изменений не происходило вплоть до правления Александра II.

Реформы Александра II имели решающее значение¹⁸. Отмена крепостного права, судебная реформа, земская и городская реформы и другие послужили новым импульсом для развития отечественной государственности в демократическом и цивилизованном направлениях. Общество стало не сословным, а общегражданским. В связи с этим возникла потребность в формировании всеобщего и равного для всех законодательства, независимого и беспристрастного правосудия. Однако конституционная часть реформ не была завершена. Вполне возможно, что одной из

¹⁶ См.: *Соловьева С.* Законодательная деятельность Екатерины Великой // Материалы XLIII Междунар. науч. конф. «Студент и научно-технический прогресс». Государство и право. Новосибирск, 2005. С. 261.

¹⁷ См.: *Алексеева Т. А.* Испанская конституция 1812 г. и декабристы // *Правоведение*. 2009. № 3. С. 88 ; *Сергун Е. Л.* Государственно-правовые взгляды декабриста Г. С. Батенькова : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1983. С. 7–8.

¹⁸ См.: *Габитов М. Р.* «Великие реформы» 1861 г. и последующие изменения российской государственности и права // *Право и государство : теория и практика*. М., 2007. № 12 (36). С. 88–92.

причин явилось убийство царя террористами, после чего воцарился период реакции Александра III.

Наконец, последним российским царем из династии Романовых был Николай II, в период правления которого стали возможными многопартийность, выборы в Государственную думу четырех созывов и открытая борьба парламента за движение от законосовещательного органа к полновластному законодательному и представительному учреждению в конституционной системе разделения властей. Правление Николая II осуществлялось в сложных общественно-политических условиях, конституционные реформы были неоднозначными и противоречивыми. Как известно, данные процессы завершились Февральской революцией, отречением Николая I от престола, Октябрьской революцией и политической победой большевиков. С этого момента многопартийность, едва зародившись, была полностью ликвидирована¹⁹. Пропорциональные выборы оказались невозможными в Советской России. При этом диктатура пролетариата продемонстрировала совместимость не только с советским конституционализмом (Конституции 1918, 1924 и 1936 гг.)²⁰, но и с выборами Советов народных депутатов, которые были мажоритарными и, кроме того, безальтернативными.

Однопартийные мажоритарные выборы Советов – пожалуй, *главная отличительная черта* советского конституционного строя, которая не изменила своей сути и после принятия Конституции СССР 1977 г.²¹, объявившей курс на построение общенародного государства. Фактический отказ от диктатуры пролетариата (ее необходимость официальной идеологией оправдывалась в прошлом при свершении революции, но не после нее) сопровождался официальным конституционным признанием КПСС в качестве «руководящей и направляющей силы советского общества». Никакая политическая партия не могла сосуществовать вместе с КПСС в силу *конституционной нормы*, а не только сложившейся практики.

Выборы могли быть только *депутатскими* (исключалась непосредственная выборность народом «первых лиц» государства, республик и нижестоящих территориальных образований), *мажоритарными* (одна партия не может выдвинуть несколько списков кандидатов) и *безальтернативными* (в избирательном бюллетене значилось по одному канди-

¹⁹ См.: *Марченя П. П.* Российская многопартийность в зеркале массового сознания (на материалах 1917 г.) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 2. С. 157–160.

²⁰ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу; Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. М., 1924. Утратил силу; Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. 1936. 6 дек. Утратила силу.

²¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратила силу.

дату в каждом округе). Фактически выборы представляли собой форму *плебисцитарной поддержки народом правящего политического курса*, но не реального выбора политических лидеров. Данная традиция настолько глубоко укрепилась в отечественном правосознании, что нередко проявляет свои рецидивы и в наши дни.

Современное состояние законодательства России о мажоритарной и пропорциональной избирательных системах выглядит следующим образом. Президент РФ приобретает властные полномочия на основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства, при нерезультативности которой проводится второй тур голосования (ст. 76 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации») ²². Половина состава Государственной Думы формируется путем применения мажоритарной системы относительного большинства, другая половина – посредством пропорционального представительства (ст. 88–90 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») ²³. В новейшей истории конституционного развития страны наблюдался кратковременный опыт формирования Государственной Думы на основе пропорциональной системы в полном составе, но законодатель вернулся к изначальной модели паритетного применения двух систем (мажоритарной и пропорциональной), которая применялась после принятия Конституции РФ в 1993 г. и используется в настоящее время.

Высшие должностные лица субъектов РФ приобретают мандаты народного доверия на основе мажоритарной избирательной системы, однако какой она должна быть – абсолютного или относительного большинства – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ²⁴ не конкретизирует. В отличие от этого ст. 4 данного федерального закона устанавливает, что не менее 25 процентов состава законодательных (представительных) органов субъектов РФ должно формироваться путем пропорционального представительства, причем это правило не распространяется на законодательные органы Москвы и Санкт-Петербурга.

В связи с этим примечательно, что Московская городская Дума состоит из 45 депутатов, избираемых по мажоритарным округам (ст. 33 Уста-

²² О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ с изм. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

²³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ с изм. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

²⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

ва города Москвы²⁵, ст. 78 Избирательного кодекса города Москвы²⁶), в то время как в Санкт-Петербурге, напротив, Законодательное Собрание состоит из 50 депутатов (ст. 23 Устава Санкт-Петербурга)²⁷: 25 депутатов избираются по мажоритарной системе, 25 – по пропорциональной (ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга») ²⁸. Иными словами, законодательство Москвы отличается от общефедерального стандарта, законодательство Петербурга ему соответствует, причем федеральный закон допускает отступление от федерального стандарта не только законодательной власти Москвы, но и Санкт-Петербурга.

Наконец, ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹ предписывает, что виды избирательных систем, применяемых при формировании органов местного самоуправления, подлежат установлению законами субъектов Федерации. Конкретную избирательную систему муниципалитет устанавливает в своем уставе.

В целом можно сказать, что по сравнению с советским периодом отечественной истории избирательные системы демонстрируют достаточную степень разнообразия, причем федеральное регулирование с течением времени менялось, имея тенденцию к расширению сфер регулятивного воздействия и к соразмерному этому сокращению свободы усмотрения субъектов РФ и муниципальных образований.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Мажоритарная, пропорциональная система и их многочисленные комбинации и разновидности имеют в своей основе дифференцированные подходы к формированию выборных коллегиальных и единоличных органов, что обусловлено имеющейся в стране политической системой (многопартийной, двухпартийной или однопартийной), сочетанием партийного и внепартийного представительства, а также необходимостью разрешения ряда юридико-организационных задач и функций (определение условий, при которых выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися, действительными или недействительными, результативными или нерезультативными и др.).

²⁵ Устав города Москвы : закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. с изм. // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

²⁶ Избирательный кодекс города Москвы : закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 с изм. // Вестник мэра и правительства Москвы. 2005. № 43.

²⁷ Устав Санкт-Петербурга : принят ЗС СПб. 14 января 1998 г. с изм. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.

²⁸ О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 17 февраля 2016 г. № 81-6 с изм. // Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru>

²⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Разнообразие видов применяемых в государстве избирательных систем является возможным лишь при достаточно высоком уровне политической свободы в обществе, надлежащем развитии ряда ключевых ценностей конституционной демократии, парламентаризма, выборов и народного представительства. Переход от однопартийных, безальтернативных, мажоритарных и исключительно депутатских выборов к современной модели (многопартийные, альтернативные, разнообразные по видам используемых избирательных систем и формируемым органам, включая выборных должностных лиц) стал возможным вследствие важнейших демократических преобразований нашей страны конца XX – начала XXI в., которые нельзя недооценивать на фоне некоторых частных политико-правовых проблем и противоречий современности. Многообразие видов применяемых избирательных систем есть важный показатель демократичности современного российского общества.

Вместе с тем анализ законодательства позволяет сделать вывод о незавершенности данного процесса, необходимости уточнения и совершенствования: во-первых, федерального требования о формировании не менее 25 процентов состава законодательных (представительных) органов субъектов РФ на основе пропорциональной системы представительства; во-вторых, адаптивности избирательного законодательства к изменениям и дополнениям; в-третьих, преодоления ряда негативных свойств мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в целях обеспечения равенства избирательных прав и их индивидуализации; в-четвертых, обеспечения разумной дифференциации правового регулирования используемых избирательных систем применительно к федеральному, региональному и муниципальному уровням публичной власти.

Юго-Западный государственный университет

Гуторова А. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права

E-mail: allagutorova@mail.ru

Southwest State University

Gutorova A. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department

E-mail: allagutorova@mail.ru