

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ КАК СУБЪЕКТА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ)

THE LEGAL STATUS OF A POLITICAL PARTY AS A SUBJECT OF THE ELECTORAL PROCESS AT THE LEVEL OF THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

V. Mishchenko

Summary. The article deals with issues of legal regulation of political parties participation in the electoral process at the level of the constituent entities of the Russian Federation. The author analyzes advantages and disadvantages of various electoral systems. The results of elections with the use of a mixed electoral system are compared on the example of the elections to the Murmansk regional Duma.

Keywords: political parties, elections, electoral system, Murmansk region.

Мищенко Владимир Владимирович

Аспирант, Мурманский государственный
арктический университет, Мурманск
mischenko@duma-murman.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования участия политических партий в избирательном процессе на уровне субъектов Российской Федерации. Анализируются преимущества и недостатки различных избирательных систем, на примере выборов в Мурманскую областную Думу сравниваются результаты выборов с применением смешанной избирательной системы.

Ключевые слова: политические партии, выборы, избирательная система, Мурманская область.

В 2021 году — году очередных выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и в Мурманскую областную Думу вопрос о правовом статусе политических партий как субъектов избирательного процесса на региональном уровне остается весьма актуальным.

Вопрос об отнесении политических партий к субъектам избирательного процесса являлся ранее дискуссионным в правовой науке. Некоторые авторы, основываясь на отдельных актах российского конституционного правосудия, полагали, что носителями пассивного избирательного права могут быть только граждане, [1] другие выступали за то, чтобы отнести к участникам избирательного процесса избирательные объединения. [2]

Роль политических партий особенно важна на выборах, которые проводятся по пропорциональной системе, при которой избиратели голосуют за партийный список. При этом избиратель не голосует за конкретного кандидата в этом списке, он отдает свой голос партии как субъекту пассивного избирательного права. Данный тезис подтверждается и тем, что у избирателя

не имеется возможности отозвать конкретного депутата, который замещает мандат в результате определения итогов выборов по спискам. Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) в Постановлении от 09.11.2009 № 16-П назвал политические партии основными коллективными участниками избирательного процесса, указав, что голосуя за партию, гражданин отдает свой голос именно ей, тем самым высказываясь в поддержку ее предвыборной программы и реализуемого ей политического курса. [3]

Деятельность политических партий опосредует реализацию избирательных прав граждан, что вытекает из положений Конституции РФ (ст.ст. 13, 30, 32).

При этом надо учитывать позицию Конституционного Суда, который указывал, что устанавливаемые законом условия участия политических партий в выборах не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан.

На наш взгляд, логична позиция тех авторов, которые признают именно за политическими партиями статус субъекта избирательного процесса, [4] что соот-

ветствует положениям п. 1. ст. 36 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Федеральный закон № 95), в соответствии с которым политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. [5]

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67) устанавливает, что в региональных выборах может участвовать в качестве избирательного объединения как региональное отделение политической партии, так и партия в целом, а также возможно участие иного структурного подразделения, имеющего в соответствии с законом право участвовать в региональных выборах. [6] Данная норма заставляет нас повышать качество участия в региональных выборах региональных партийных отделений. Кандидат, выдвинутый на региональном уровне политической партией или ее региональным отделением, считается кандидатом от политической партии в целом. Если бы партийные структуры являлись самостоятельными субъектами выдвижения, то могла бы возникнуть возможность того, что на одних и тех же выборах могли бы быть выдвинуты кандидаты как от политической партии в целом, так и от ее регионального отделения.

Порядок выдвижения кандидатов политической партией, содержащийся в уставе партии, в соответствии с подпунктом «и» п. 2 ст. 21 Федерального закона № 95 должен включать в себя и процедуры их выдвижения региональными отделениями или иными структурными подразделениями партий. Политическая партия (региональное отделение, иное структурное подразделение) как субъект избирательного процесса обладает не только правом выдвижения кандидата, но и правом его отзыва (подпункт «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона № 95). При этом как указал Конституционный Суд в ранее упомянутом постановлении № 16-П «решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии». [7]

Большое влияние на участие политических партий в формировании региональных органов представи-

тельной власти оказывает применение той или иной избирательной системы на выборах в них.

Так, в Мурманской области три первых созыва Мурманской областной Думы формировались по мажоритарной избирательной системе.

Именно в период деятельности Мурманской областной Думы третьего созыва произошли значительные изменения в федеральном законодательстве, в соответствии с которыми был предусмотрен новый порядок формирования регионального представительного органа власти. Масштабное реформирование избирательной и политической системы, произошедшее в середине 2000-х годов, привело к закреплению партийно-пропорциональных начал выборов и введению обязательной смешанной системы выборов при выборах депутатов парламентов субъектов федерации. При этом Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] предоставил региональному законодателю возможность выбрать порядок формирования избирательной системы в региональные парламенты, либо формируя их с применением смешанной системы, при которой не менее 50% депутатских мандатов замещаются по спискам политических партий, либо формируя парламент на основе пропорциональной избирательной системы.

Областная Дума третьего созыва, реализуя дискреционные полномочия регионального законодателя, приняла Закон Мурманской области от 03.07.2006 № 772-01-ЗМО «О выборах депутатов Мурманской областной Думы», [9] в котором предусмотрела новый порядок формирования регионального парламента, в соответствии с которым половина депутатов избирается по мажоритарной системе, а вторая половина — по единому избирательному округу по пропорциональной системе.

По указанной системе состоялись выборы в Мурманскую областную Думу четвертого, пятого, шестого и седьмого созывов.

Выборы в областную Думу четвертого созыва состоялись в марте 2007 года. Впервые депутаты избирались по смешанной избирательной системе. 16 мандатов, которые подлежали распределению между партийными списками, достались партиям «Единая Россия» (8 мандатов), «Справедливая Россия» (3 мандата), КПРФ (3 мандата), ЛДПР (3 мандата). Из депутатов, которые были избраны по одномандатным округам, 16 человек являлись членами партии «Единая Россия», 3 человека — са-

мовыдвиженцы, 2 человека — члены партии «Справедливая Россия».

Выборы в Мурманскую областную Думу пятого созыва состоялись в декабре 2011 года. При этом избирательная система оставалась по-прежнему смешанной. Из 18 мандатов, замещаемых по партийным спискам, 7 мандатов получила «Единая Россия», 4 мандата — КПРФ, 3 мандата — «Справедливая Россия», 3 мандата — ЛДПР. По мажоритарным округам были избраны 14 представителей партии «Единая Россия», 2 представителя партии «Справедливая Россия» и 1 представитель партии КПРФ. Еще один кандидат был выдвинут «Общероссийским народным фронтом» и впоследствии вошел во фракцию «Единой России».

В сентябре 2016 года состоялись выборы депутатов Мурманской областной Думы шестого созыва. По единому округу мандаты распределились следующим образом: «Единая Россия» — 9 мандатов; ЛДПР — 4 мандата; КПРФ — 2 мандата; «Справедливая Россия» — 1 мандат. Другие партии не смогли преодолеть пятипроцентный барьер.

Одним из важных изменений федерального законодательства в анализируемой части явился Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», [10] установивший новый порядок формирования региональных органов представительной власти и представительных органов местного самоуправления, предоставив им большую возможность самостоятельно определять процентное соотношение депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на соответствующих выборах. Если до принятия указанного закона не менее 50 процентов депутатских мандатов в региональном парламенте должно было распределяться между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, то после его принятия нижний процентный порог мандатов, распределяемых между списками кандидатов, был предусмотрен в размере 25 процентов. Учитывая указанные ограничения, законодатели каждого субъекта Российской Федерации могут при установлении избирательной системы избрать наиболее приемлемое сочетание количества депутатов, избираемых по мажоритарным округам и по партийным спискам, исходя из конкретных условий в субъекте Российской Федерации, особенностей его политического и социального развития.

Так, если на выборах в Мурманскую областную Думу в 2016 году региональный законодатель сохранил

норму в 50% распределения мандатов между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, то в 2021 году были внесены изменения, согласно которым на выборах 2021 года двадцать два депутата Мурманской областной Думы избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, а десять депутатов — по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за областные списки кандидатов в депутаты Мурманской областной Думы, выдвинутые избирательными объединениями.[11]

Результаты выборов в Мурманскую областную Думу в 2021 году показали, что по единому избирательному округу 5 мандатов получила «Единая Россия», 2 мандата — КПРФ, 1 мандат — «Справедливая Россия — Патриоты — За правду», по одному мандату получили партии ЛДПР и «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость». Из депутатов, которые были избраны по одномандатным округам, 20 человек являлись членами партии «Единая Россия», 1 человек — член партии «Справедливая Россия» и 1 человек — член КПРФ.

Интересно, что еще в сентябре 2019 года депутаты фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе внесли проект федерального закона, предлагающий вернуть 50% порог для замещения депутатских мандатов между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями в региональных парламентах, ссылаясь по аналогии на практику выборов в Государственную Думу. [12] Но указанный проект не был поддержан Правительством Российской Федерации и до настоящего времени еще не был рассмотрен.

Действующее федеральное законодательство позволяет на региональном уровне использовать различные правовые механизмы при выборе избирательной системы для формирования органа законодательной власти субъект. При этом выбранная система безусловно будет иметь воздействие и на политический процесс в регионе, и на партийное строительство на местах.

Рассматривая проблематику выбора избирательной системы как способа формирования законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, можно согласиться с теми авторами, которые считают, что конституционно значимые характеристики избирательной системы, ее отдельных институтов формируются и проявляются как в рамках нормативно-правового регулирования, так и через фактически складывающиеся социально-политические взаимоотношения людей. [13] При этом то, как будет реализовано на конкретных выборах пассивное избирательное право граждан в значительной степени зависит от применяемой на выборах

избирательной системы. Возможно, менее очевидным кажется влияние избирательной системы на активное избирательное право, но оно тоже имеется.

Появившаяся в 2005 году пропорциональная избирательная система на выборах в Государственную Думу, и смешанная — для выборов в региональные парламенты, безусловно, оказала влияние на усиление позиций политических партий, вывела их на новые высоты в общественно-политической жизни нашего государства и каждого региона. Некоторые регионы, среди которых Ингушетия, Калмыкия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Мордовия, Амурская область, Алтайский край, Вологодская область полностью перешли в период с 2007 года на пропорциональную избирательную систему. В настоящее время только 6 субъектов Российской Федерации сохранили такой принцип формирования регионального парламента (Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Чечня). Как мы указывали ранее, Мурманская область на полностью пропорциональную систему формирования регионального парламента не переходила.

Возвращение как на федеральном, так во многих субъектах и на региональном уровне к смешанной избирательной системе породило новую волну научных споров об эффективности избирательной системы в нашем государстве и о том, какая же система является более демократичной и целесообразной в современных общественно-политических реалиях нашей жизни.

Анализируя научную литературу, мы видим, что в юридической науке отсутствует единство мнений по поводу демократичности мажоритарной или пропорциональной системы, применяемой на выборах любого уровня.

Так, одни авторы полагают, что наиболее демократичной является пропорциональная избирательная система, позволяющая учесть мнение большинства избирателей, распределив мандаты пропорционально поданным за отдельные избирательные объединения голоса. Они указывают, что результаты выборов по мажоритарной системе не отражают истинную волю избирателей. [14]

Другие авторы указывают, что использование только пропорциональной избирательной системы отдаляет избирателя от фактически избранных депутатов, а также сводит к минимуму возможность гражданина, не являющегося членом политической партии, использовать свое пассивное избирательное право. [15]

В связи с этим, можно сделать вывод, что использование двух систем позволяет «сгладить» недостатки

каждой из них, и в наибольшей степени соответствует современным ожиданиям избирателей. [16]

На наш взгляд, сохранение формирования части регионального парламента по пропорциональной системе позволяет решить такие важные задачи как развитие партийного строительства в регионе, возможность получения мест в парламенте оппозиционными партиями, что всегда полезно для того, чтобы в парламенте складывалась дискуссия, велось критическое обсуждение принимаемых законов.

Наиболее демократичным, на наш взгляд, является возможность закрепления в законодательстве так называемого «преференциального вотума», сторонником которого является видный правовед Чиркин В.Е. [17]

При применении преференциального вотума партийные списки формируются таким образом, что избиратель может, проголосовав за конкретную партию, дополнительно указать в бюллетене за каких кандидатов из списка этой партии он голосует, сделав соответствующую пометку. К распределению мандатов, пропорционально поданным за партию голосам, допускаются те кандидаты из списка, которые набрали большее число голосов избирателей. [18]

Хотя данный подход усложняет работу по подсчету голосов, он имеет и свои плюсы. Такая система позволяет соединить как партийные предпочтения избирателя, так и его личные оценки конкретного кандидата от партии. Возможность голосования не за абстрактный список, а за конкретных лиц в нем может повысить заинтересованность избирателя и его доверие к выборам. Партии же, для достижения успеха, будут вынуждены выдвигать в качестве кандидатов лиц, пользующихся реальным доверием избирателей, что даст новые стимулы для развития политической системы на местах.

Что касается сохранения мажоритарной системы на выборах в региональный парламента, то здесь хотелось бы отметить следующее. На наш взгляд, при формировании однопалатного регионального парламента применение мажоритарной системы способствует непосредственной связи избирателей и выбранного по одномандатному округу депутата. Он может представлять интересы своего округа на региональном уровне. Практика Мурманской области показывает, что эффективная работа депутата, избранного по мажоритарному округу, обеспечивает ему доверие избирателей и возможность многократного переизбрания. Так, депутаты Мурманской областной Думы В.Н. Ахрамейко, Н.П. Максимова, В.В. Сайгин переизбирались в качестве одномандатников по 3–4 созыва подряд, что свидетельствует о высоком уровне доверия к ним со сто-

роны их избирателей. Такие депутаты всегда нацелены на решение конкретных проблем в своем избирательном округе и не оторваны от своего избирателя. Однако, не надо забывать и об особенностях электорального выбора наших российских избирателей. Он особенно очевиден при использовании смешанной избирательной системы. Если, голосуя за партийные списки, избиратель выбирает партию, т.е. демонстрирует свои политические предпочтения, зачастую не вникая, кем она будет представлена в региональном парламенте, то выбирая кандидата по мажоритарному одномандатному округу, избиратель меньше внимания обращает на его партийную принадлежность, а больше оценивает кандидата как личность. В этом плане показательны результаты двух последних избирательных кампаний в Мурманскую областную Думу. Если в 2016 году на выборах в Мурманскую областную Думу «Единая Россия» получила по партийным спискам чуть менее 40% голосов, то все без исключения депутаты по мажоритарным одномандатным округам были избраны из членов партии «Единая Россия». На выборах 2021 года по партийным спискам за «Единую Россию» проголосовало около 36% избирателей, а из 22 мандатов, распределяемых

по мажоритарным одномандатным округам, представителями партии «Единая Россия» было получено 20 мандатов. Таким образом проявляется иррациональность поступков российских избирателей, [19] которые не связывают свои предпочтения при голосовании за партии и за конкретного кандидата.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что несмотря на недостатки многопартийной системы, именно с ней связаны перспективы демократизации общества. Политические партии как субъекты избирательного процесса нуждаются в определенной стабильности избирательного законодательства, которая должна отражаться как в сроках принятия избирательных законов, так и в формах избирательной системы. Создание эффективных механизмов правового регулирования избирательных правоотношений возможно только в рамках проведения в нашей стране долговременной продуманной электоральной политики. Нормы избирательного законодательства нужно принимать не под воздействием политической конъюнктуры, а в рамках системы по достижению полной реализации активного и пассивного избирательного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020// СПС Консультант+.
2. Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
4. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О политических партиях»// Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
6. Закон Мурманской области от 20.02.2021 № 2601–01-ЗМО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Мурманской области в сфере законодательства о выборах и референдумах»//Мурманский Вестник. 02.03.2021. № 28. С. 8–13.
7. Закон Мурманской области от 03.07.2006 № 772–01-ЗМО «О выборах депутатов Мурманской областной Думы» (утратил силу)//Мурманский Вестник. 2006. № 128–129. С. 3–12.
8. Проект Федерального закона № 795123–7 «О внесении изменения в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части увеличения процента депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат, которые распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями»// СПС Консультант плюс.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова»// Собрание законодательства РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»//Собрание законодательства РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073.
11. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Самовыдвижение на выборах: конституционная ценность и (или) социально-политическая целесообразность? // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 27–40.

12. Кунекова Р. Избирательная система 2013–2014 // ЭЖ-Юрист. 2014. № 17. С. 1,8.
13. Макарецв А.А. Современная российская избирательная система в свете теории общественного выбора // Современное право. 2015. № 7. С. 49–55.
14. Назарова И.С. Избирательная система как конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 55–57.
15. Турищева Н.Ю. Политическая партия как субъект избирательного процесса регионального уровня // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 37–40.
16. Черепанов В.А. К вопросу об умалении избирательных прав граждан // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 68–73.
17. Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80–87.
18. Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4. С. 61–71.
19. Швердяев С.Н. Допустимые отступления от принципа равенства пассивного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 26.

© Мищенко Владимир Владимирович (mischenko@duma-murman.ru).
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



г. Мурманск