

УДК 329.013

Шапошникова Е.А.*Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина***СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ СИСТЕМ ВЫБОРОВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ В РАМКАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Сравнительный анализ различных систем выборов проведен на основе опыта Московской областной думы, которая за историю своего существования использовала все имеющиеся в теории избирательные системы. Представительный орган Московской области, реагируя на все изменения российского федерального законодательства, применил в своей практике и мажоритарную, и пропорциональную систему, остановив свой выбор в итоге на смешанной системе выборов. Данный факт оценивался российскими политиками спорно, вызвав большое количество дебатов политологов и дискуссий в самом представительном органе.

Ключевые слова: выборы, политические партии, пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система, мажоритарные выборы.

E. Shaposhnikova*Ryazan State University named after S.A. Yesenin***THE COMPARATIVE ANALYSIS OF DIFFERENT ELECTION SYSTEMS IN THE ELECTORAL PRACTICE OF THE MOSCOW REGIONAL DUMA IN THE REFORM OF THE ELECTORAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The comparative analysis of various election systems is performed on the basis of the Moscow Regional Duma experience which has used in its practice all available election systems. Responding to all the changes in Russian federal law system, the representative body of the Moscow region applied in its practice both the majority election system and proportional election system. As a result, the system of choice has become the mixed election system. Russian politicians' attitude to this fact was rather controversial. Such decision caused a great number of debates and discussions, which political scientists held even in the representative body itself.

Key words: elections, political parties, proportional election system, mixed election system, majority elections.

Сравнительный анализ использования различных систем выборов в избирательной практике Московской

областной думы необходимо начинать рассматривать с 1993 года, когда был избран первый состав депутатов законодательного органа. На прохо-

© Шапошникова Е.А., 2013.

дивших тогда выборах применялась мажоритарная избирательная система с выделением 50 одномандатных избирательных округов. В дальнейшем по этой же избирательной системе был избран состав Московской областной думы 2-го созыва в 1997 г. и 3-го созыва в 2001 г.

Почему была избрана мажоритарная избирательная система? Если проанализировать достоинства и недостатки данной избирательной системы, а также имеющуюся практику региональных выборов в конце 90-х – начале 2000-х гг., выбор в пользу мажоритарной системы очевиден – на выборах подобного уровня в 1993-2002 годах пропорциональная избирательная система в субъектах РФ встречалась достаточно редко, а практически все законодательные органы субъектов РФ избирались по мажоритарной или смешанной избирательной системе.

Указанный период формирования партийной системы на региональном уровне в России характеризуется слабостью существовавших на федеральном уровне политических партий, а следовательно, и на региональном уровне партийная составляющая была

минимальна [6].

Фактором отсутствия активного участия политических партий в региональных избирательных процессах является недоверие населения к политическим партиям и к власти [8, с. 119]. Так, в опросе Института социологии парламентаризма, проведенного в 1994 г., лишь 5% респондентов отметили, что власть действует в интересах народа, 35% посчитали, что она действует в интересах мафии, а 32% – чиновников госаппарата (Рис. 1).

В свою очередь, у 73% респондентов по отношению к власти доминировали такие чувства, как недоверие и страх; у 63% – обида, протест, а у 50% – безразличие [1, с. 10].

Что же касается возможности населения с помощью политических партий контролировать власть, то 80% респондентов отметили полную коррумпированность власти всех уровней; участие в деятельности политических партий как способе воздействия на власть отметили 3,2% респондентов, а в 1998 г. – 1,2% опрошенных [12, с. 205].

В октябре 2000 г. был проведен опрос на тему «стала ли власть сегодня

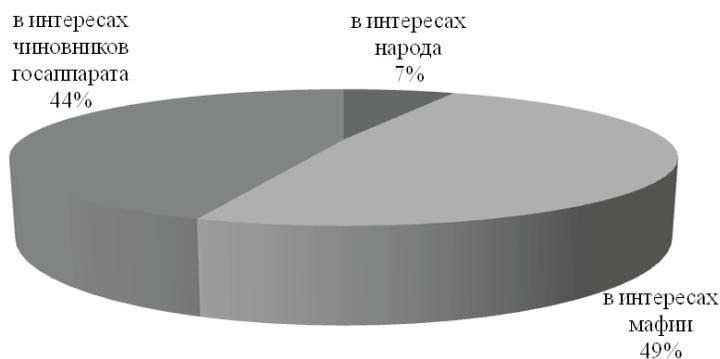


Рис. 1. Ответы респондентов на вопрос «В чьих интересах действует власть?»

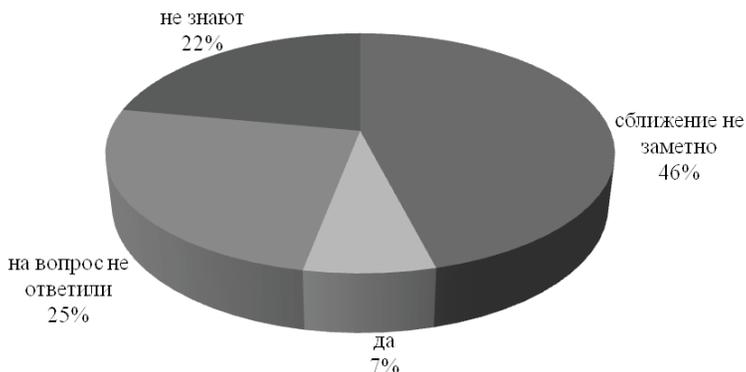


Рис. 2. Результаты опроса на тему «стала ли власть ближе к народу?»

ня ближе к народу?», в результате которого 46% респондентов не заметили или почти не заметили такого сближения, 7% респондентов ответили «да», а почти 25% опрошенных вообще не поняли, о чем идет речь, и поэтому не смогли ответить на этот вопрос, 22% на вопрос ответили прямо «не знаю» [13, с. 3] (Рис. 2).

Партии, в первую очередь, заняты властными отношениями, а не отношениями с обществом. В свою очередь, население, не видя в политических партиях силы, готовности защитить их интересы, отказывается участвовать в партийной жизни государства. Поэтому политические партии в эти годы устойчиво пользуются самым меньшим

доверием среди всех политических институтов. В 1997 г. на вопрос о доверии политическим партиям положительно ответили лишь 1% респондентов, 4% отметили доверие «в известной мере», о недоверии выказались 76% респондентов, остальные не смогли ответить на этот вопрос [9, с. 93]. (Рис. 3).

Поэтому при столь значительном отсутствии доверия населения к власти политические партии были не в состоянии полноценно бороться за власть на местах, а следовательно, выборы депутатов могли проходить только по мажоритарной или смешанной избирательной системе.

Однако следует отметить, что, в

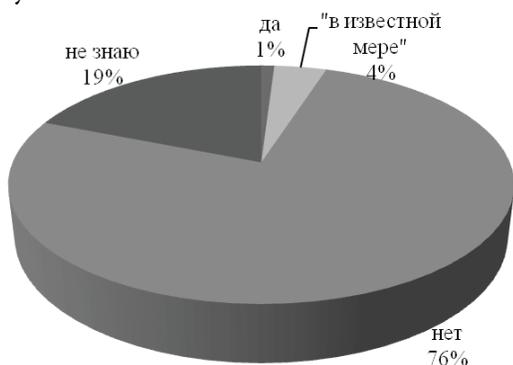


Рис. 3. Ответы респондентов на вопрос «доверяете ли Вы политическим партиям»

отличие от многих других регионов именно в Московской области в 1990-е гг. происходит активное формирование партийной системы. Главной особенностью этого периода было то, что здесь политическим партиям хоть как-то удавалось оказывать влияние на функционирование органов власти и на общественное мнение, в отличие от других регионов, где действия подобного рода, предпринимаемые отделениями общероссийских партий, как правило, не давали значимого эффекта. Формирование в регионах структур общероссийских политических партий в этот период носило скорее стихийный характер и менее всего соотносилось с особенностями регионов как таковых [3].

Одним из основных направлений политических реформ, начатых после прихода к власти в Российской Федерации В.В. Путина, стали попытки упорядочения системы политических партий и стремление унифицировать правила политического процесса в российских регионах. Главными из этих попыток стали два закона – Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» [14], принятый в июле 2001 года, и Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [15] от 12.06.2002 года, пытающиеся в большей степени, чем ранее, унифицировать избирательный процесс в регионах и региональные избирательные системы, а также инициировавшие внедрение и последующую реализацию пропорциональной избирательной системы в регионах Российской Федерации.

После принятия данных законов политические партии стали основ-

ными субъектами региональных политических процессов в Российской Федерации. Из этого в первую очередь следует, что партии получили дополнительные точки опоры и каналы влияния на принятие законодательных и других политических решений не только на федеральном, но и на региональном уровне. Проекция партийного принципа формирования региональных легислатур позволяет партиям более глубоко проникнуть в региональные представительные органы власти.

Следует обратить внимание на одно из главных отличий норм новых законов от периода 1993-2002 годов, а именно на запрет создания региональных политических партий. Теперь в выборах имеют право принимать участие только региональные отделения федеральных партий: в соответствии со ст. 36 Федерального закона № 95-ФЗ, 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 [14]. Если до начала проведения партийной реформы по данным Министерства юстиции РФ на конец 2001 г. в регионах Российской Федерации существовало около 500 отделений политических партий и 800 региональных партий и политических организаций [11], то теперь из субъектов политического процесса исключены все политические организации, уступив свое место региональным отделениям общероссийских политических партий.

После принятия Закона о политических партиях был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях из-

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [15]. Как и Закон «О политических партиях», новый избирательный Закон закрепил, что с июля 2003 г. политические партии становятся единственным видом общественных объединений, которые имеют право выдвигать кандидатов не только на региональных выборах, но и на федеральных. Кроме этого, в соответствии с Законом, с июля 2003 г. не менее половины депутатов законодательного органа субъекта Федерации должны избираться по пропорциональной системе [5, с. 114].

Таким образом, теперь основными участниками избирательного процесса на всех уровнях власти становились крупные общероссийские политические партии, соответствующие количественным, идеологическим и территориальным требованиям.

Официальной предпосылкой для разработки и принятия новых избирательных законов стала аналитическая записка «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002-2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», утвержденная Постановлением ЦИК России от 31 августа 2004 года № 115/868-4. ЦИК РФ констатировал положительный опыт применения смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в ряде регионов РФ; таким образом, можно говорить об увеличении пропорциональной составляющей на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе и об

избрании всех депутатов по пропорциональной избирательной системе [2]. В поддержку данного предложения были приведены аргументы, среди которых выделены следующие:

– мажоритарные выборы обладают рядом недостатков, таких, как, например, недостаточная представительность (пропадает большое количество голосов, поданных в округе, а многие социальные группы и вообще не представлены в парламенте), низкая результативность, частое использование административного ресурса для избрания кандидатов и др.;

– необходимость дополнительного стимулирования развития партийно-политической системы, конкуренции политических партий, а также повышения их ответственности перед избирателями.

В это время выборы по партийным спискам использовались в следующих субъектах РФ: области – Свердловская, Саратовская, Калининградская, Псковская, республики – Тыва и Марий Эл, автономные округа – Корякский, Усть-Ордынский Бурятский. Однако лишь в Красноярском крае, Калининградской и Свердловской областях пропорциональные выборы проходили более одного раза [4, с. 34].

Субъект РФ правомочен самостоятельно выбирать для себя модель избирательной системы с обязательным учетом нескольких факторов.

1. Количество мест, распределяемых по пропорциональной избирательной системе, должно быть не меньше 20, а если состав законодательного органа субъекта РФ слишком маленький, то весь орган следует избирать по пропорциональной системе.

2. ЦИК России рекомендует

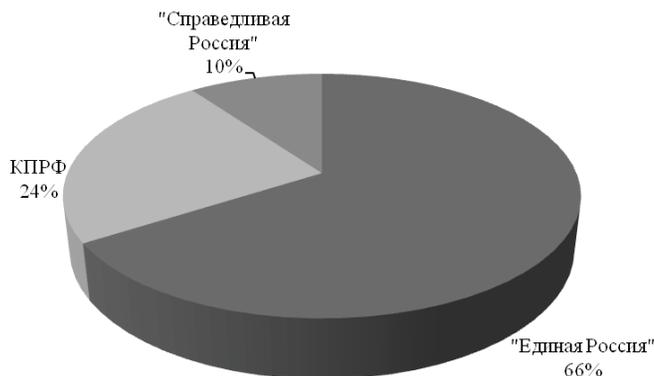


Рис. 4. Результаты выборов депутатов Московской областной думы 2007 г.

применять открытые списки, а уже субъект РФ должен самостоятельно определить по каким спискам будут проводиться выборы.

3. Список может быть разделен на региональные группы. ЦИК рекомендует использовать разделение списков на подгруппы, а число региональных частей рекомендуется установить на уровне не менее трети от числа одномандатных избирательных округов.

4. Рекомендуется установить, что число кандидатов в списке может превышать число мандатов в 1,5 – 2 раза.

5. Наиболее адекватным признается заградительный барьер в 5%.

6. Для распределения мест между кандидатами рекомендуется использовать метод наибольших остатков.

В дальнейшем, исследуя выборы по пропорциональной системе в субъектах РФ, ЦИК сделала следующие выводы: политические партии стали активнее участвовать в региональных избирательных кампаниях; избиратели в регионах отдают предпочтение партиям, представленным в Государственной думе [16].

Таким образом, принятие данных законодательных актов определило основные направления развития россий-

ской политической системы в России – *политические партии становятся* основными субъектами политического и избирательного процесса как на общенациональных, так и региональных выборах [10, с. 272].

В Московской области процедура избрания депутатов областной думы была изменена с 2006 года. Теперь, в соответствии с новым областным избирательным законодательством, выборы всего состава областной думы в составе 50 депутатов должны были проходить по пропорциональной системе.

По новой избирательной системе выборы депутатов Московской областной думы прошли 11 марта 2007 года со следующими результатами: «Единая Россия» – 49, 57%, КПРФ – 18,61%, «Справедливая Россия» – 8,86%, «Союз правых сил» – 6,9%, ЛДПР – 6,81%, «Яблоко» – 4,09%, «Патриоты России» – 2,05%.

Таким образом, в думу в 2007 году прошли только три партии, при этом каждая из них за счет не прошедших партий получила дополнительные мандаты:

- «Единая Россия» — 33 мандата (66 %);
- КПРФ — 12 мандатов (24 %);

Таблица 1

Результаты выборов в Московскую областную думу (2011 г.)

Политическая партия	Количество мандатов по одномандатным округам	Количество мандатов по партийным спискам	Всего
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	20	9	29
КПРФ	4	7	11
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	1	5	6
ЛДПР	-	4	4
Всего	25	25	50

– «Справедливая Россия» — 5 мандатов (10 %) (Рис. 4).

Результаты выборов показали преобладание крупных общенациональных партий с явным преимуществом «партии власти», что определяет все большее ее доминирование в региональных политических структурах не только Московской области, но и многих других регионов. Вновь избранные парламенты призваны выполнить функцию «укоренения» «Единой России» в региональной власти, тем самым реализуя принцип политической централизации.

В 2011 г. избирательная система, имеющая место в выборной практике Московской областной думы, была снова изменена. Это было уже третье за 10 лет работы думы реформирование системы выборов. Теперь с 18 июня 2011 г. депутаты избираются по смешанной системе:

– 25 депутатов избираются по спискам политических партий по единому избирательному округу, который включает в себя всю территорию Московской области. Избрание происходит пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов;

– 25 депутатов избираются по одномандатным округам. Среди них могут

быть как члены политических партий, так и самовыдвиженцы.

Как заявили депутаты, смешанная система позволит расширить круг возможных кандидатов в депутаты, включая в их число представителей непарламентских партий и беспартийных. Это позволит представить более широкий спектр общественно-политических сил Московской области. Представители партии «Единая Россия» объяснили, что причиной изменения избирательного законодательства является реализация желания избирателей иметь «своих депутатов» для решения житейских проблем. Однако категорически против подобного нововведения выступила партия КПРФ, заявив, что данное реформирование связано в первую очередь лишь с падением рейтингов единороссов и попыткой сохранить большинство в новой областной думе за счет мажоритарной половины депутатов.

В выборах принимали участие пять политических партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Правое дело». Результаты выборов представлены в таблице 1. Итак, начало применения партийной избирательной системы в практике выборов депутатов Московской областной думы было продиктовано

принятием федеральных законодательных актов об обязательном ее использовании на региональном уровне.

Таким образом, применение пропорциональной избирательной системы в Московской области, так же как и в других субъектах Российской Федерации, привело, в первую очередь, к превалированию «партии власти» – «Единой России». Остальные же партии не пользуются весомой поддержкой избирателей и получают в среднем в два раза меньше голосов избирателей.

По мнению многих исследователей, с чьей точкой зрения соглашается автор, смешанная система – наиболее рациональный вариант региональной избирательной системы. Однако начало ее применения в Московской области было встречено гораздо менее спокойно, чем прежде использование чисто партийных выборов.

Недовольство политических партий трансформированием системы выборов депутатов представительного органа Московской области вполне понятно, ведь все партии воспринимают изменение избирательной системы через призму собственных партийных интересов. Кто-то увидел в новой системе для себя больше плюсов и больше возможностей, кто-то, наоборот, – усмотрел в данных изменениях ухищрения «партии власти», направленные на получение большинства мандатов.

Депутаты оппозиционных партий видели в реформе политические ходы «Единой России» для использования всех возможных способов обретения депутатских мандатов. Однако, по мнению автора, именно смешанная избирательная система лучше всего подходит для избрания депутатов региональных представительных органов,

т. к. объединяет в себе и возможность реализации партийных интересов избирателей, и представительство конкретных депутатов-самовыдвиженцев. Автор согласен с мнением А. Кынева, который отмечает, что смешанная система по сравнению с пропорциональной в условиях существующего партийного законодательства повышает независимость депутатов от партий, увеличивает мотивацию к подстраиванию партийных руководителей под поиск реальных местных политических и деловых лидеров вместо ставки на проведение за счет общего бренда партии малоизвестных кандидатов [7].

Литература:

1. Бетанели Н. Власть и народ. Что показал всероссийский опрос // Российская Федерация. – 1994. – № 18. – С. 9-11.
2. Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2004. – №14.
3. Гельман В., Сенатова О. Политические партии в регионах России : Очерки российской политики URL: // http://www.igpi.ru/bibl/igpi_publ/monit-brosh/capital/polit_part.html
4. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. – М., 2005. – 333 с.
5. Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: Дисс... канд. юрид. наук, 2007. – 211 с.
6. Кынев А., Глубоцкий А. Политические партии в законодательных собраниях субъектов РФ (ситуация на весну 2003 года) // http://www.democracy.ru/library/practice/candidates/parties_in_regions_2003/
7. Кынев А. Региональные и местные выборы 4 декабря 2011 г. // Основные тенденции региональной поли-

- тической жизни в 2011 г. Ч. 3. – URL <http://monitoring.carnegie.ru/2012/06/analytics/kynev-2011-3/>
8. Кулик А.Н. Российская многопартийность: история болезни // Перспективы развития партийно-политической системы в России. Круглый стол «Экспертиза». – М.: Международный фонд социально-экономических и политических исследований, 2001. – С. 118–134.
 9. Левада Ю. Человек в поисках идентичности: проблема социальных критериев // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 1997. – № 4. – С. 91–110.
 10. Лихтенштейн А.В. Закон о политических партиях. Стратегии партийного строительства российских элит: «партии власти» // Выборы в Российской Федерации / Под ред. М.Б. Горного. – СПб: ГПЦ «Стратегия», 2002. – С. 268–276.
 11. Политическая реформа и новый формат Российской партийной системы. – URL // [http://www.publicity.ru/uprav-](http://www.publicity.ru/upravlenie/articles/9803/9805.html)
 12. Российское общество: становление демократических ценностей? – М.: Гендальф, 1999. – 238 с.
 13. Степанов А. Метеорологический оптимизм // Известия. 2000. – 23 февр. – С. 2–8.
 14. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 16 июля. – № 29. – ст. 2950.
 15. Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 г. // Собрание законодательства РФ, – 17 июня. – № 24, ст. 2253.
 16. Центральная избирательная комиссия РФ [сайт]. – URL: www.cikrf.ru.