

## ПОРЯДОК РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕПУТАТСКИХ МАНДАТОВ КАК НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

**Аннотация:** Предметом исследования являются теоретические и практические вопросы реализации механизма распределения депутатских мандатов между кандидатами, включенными в списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, при проведении выборов депутатов законодательных органов государственной власти регионального уровня по пропорциональной избирательной системе, федеральное и региональное законодательство, регулирующие указанный порядок распределения мандатов. Особое внимание уделено вопросам соблюдения очередности кандидатов в списке в случае отказа тех или иных кандидатов от получения мандатов, а также анализу правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной по данному поводу. В основу методологии настоящего исследования положены методы системного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой, а также метод конкретного социально-правового исследования, применение которых позволило рассмотреть проблему законодательного регулирования методики распределения депутатских мандатов в свете возникающих проблем правоприменительной практики. На основе анализа регионального избирательного законодательства автор приходит к выводу о существовании столкновения конституционных ценностей, с одной стороны, связанных с правом партии на выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов, с другой – с реализацией гражданами пассивного избирательного права. Автор предлагает закрепить на уровне федерального закона положение, предусматривающее, что на выборах всех уровней, проводимых по пропорциональной системе, в случае отказа от получения мандата кандидат исключается из зарегистрированного списка кандидатов и не может повторно претендовать на его получение. Передача мандатов должна осуществляться в соответствии с очередностью расположения кандидатов в зарегистрированном списке. Если в списке соответствующего избирательного объединения не остается кандидатов, которые могут принять участие в распределении мандатов, вакантный мандат предлагается передавать другому избирательному объединению, набравшему необходимое число голосов избирателей.

**Ключевые слова:** Политические партии, выдвижение списка кандидатов, пассивное избирательное право, очередность распределения мандатов, отказ от мандата, исключение из списка, депутатский мандат, избирательная система, передача мандатов, выборы депутатов.

**Abstract:** The subject of this research is the theoretical and practical issues associated with realization of the mechanism for distribution of deputy mandates between the candidates from the slates submitted by the electoral unions during deputy elections for legislative branch of government on the regional level by the proportional electoral system, as well as federal and regional legislation that regulates said procedure of distribution of mandates. A special attention is given to the questions of maintaining priority of the candidates in the slate in case of refusal by one or another candidate from receiving the mandate, and the analysis of the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation expressed on this matter. Based on the analysis of the regional electoral legislation, the author comes to a conclusion on existence of a clash of constitutional values, which on one hand are linked to the right of the party to promote candidates within the slate of candidates, and exercising of citizens' passive electoral right on the other.

**Keywords:** Deputy mandate, exclusion from slate, waiver of mandate, order of distribution of mandates, passive electoral right, slate of candidates, political parties, electoral system, transfer of mandates, deputy election.

Развитие избирательного законодательства движется по пути оптимизации правовых механизмов, заложенных в основу формирования избираемых органов государственной власти, «динамика развития избирательной системы отражает постоянное совершенствование политических отношений в России» [1]. Особенно отчетливо это прослеживается

в законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующем порядок избрания депутатов законодательных органов государственной власти регионального уровня и самым тесным образом связанном с изменениями законодательства о политических партиях. Немаловажное значение в этом процессе занимает установление механизма распределения депутатских

## Государственные институты и правовые системы

мандатов между кандидатами, включенными в списки, выдвигаемые избирательными объединениями, при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе [2].

Разработка и реализация новой демократической избирательной политики, основанной на совершенном, отвечающем потребностям практики механизме правового регулирования избирательных отношений, является одной из задач современного этапа развития российской государственности. От решения этой задачи во многом зависит степень развития российской политической системы [3].

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право избирать и быть избранными в органы публичной власти наряду с другими правами и свободами человека и гражданина признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, в соответствии с Конституцией Российской Федерации представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано гарантировать каждому гражданину на основе принципа равенства право без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Действующее избирательное законодательство, основанное на положениях Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статей 3, 13, 30 и 32, применительно к выборам в органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации признает политические партии единственным видом общественного объединения, наделяемого статусом избирательного объединения и участвующего в выборах вне зависимости от установленного законодателем вида избирательной системы. При этом, по смыслу приведенных конституционных положений, в выборе соответствующих механизмов, средств и методов законодатель обладает дискрецией, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития государства, что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

Избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на

этой основе органов публичной власти. Исходя из этого нормативное содержание избирательных прав с точки зрения их функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли народа, которая материализуется в объективных результатах выборов (*Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1).*

По смыслу приведенной правовой позиции, гражданин как избиратель в силу принципа прямого избирательного права вправе рассчитывать на то, что его голос в поддержку того или иного кандидата (списка кандидатов) будет учтен и зафиксирован уполномоченным органом в точном соответствии с состоявшимся актом волеизъявления, а гражданин, выступающий в качестве зарегистрированного кандидата и получивший по результатам выборов необходимое, определенное законом большинство голосов избирателей, вправе получить мандат члена соответствующего самостоятельного и независимого органа публичной власти. Соответственно, на этапе первоначального распределения депутатских мандатов по результатам выборов политическая партия несет всю полноту ответственности за принятое решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты и определении его места в составе списка кандидатов (*Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 2).*

Такого же подхода придерживается Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), указавшая в Положении о правовом регулировании деятельности политических партий (Венеция, 15-16 октября 2010 года), что выдвижение того или иного лица в кандидаты от политической партии является выражением его личного права быть избранным (параграф 126); в избирательных системах, использующих закрытые списки, партии могут устанавливать или определять порядковое место своих кандидатов в избирательных списках, однако партиям должно быть запрещено менять

порядок расположения кандидатов в избирательных списках после начала голосования (параграф 129).

Политическая партия несет ответственность за решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты, – приобретать правовое значение такие обстоятельства, по-новому характеризующие лицо, включенное в список кандидатов в депутаты, как степень участия в деятельности политической партии после выборов, соблюдение им устава партии и т.п., которые при последующем распределении оказавшегося вакантным депутатского мандата (в частности, в случае досрочного прекращения полномочий депутата) – в отличие от этапа первоначального распределения депутатских мандатов – позволили бы, как указал Конституционный Суд РФ, исходя из необходимости обеспечения баланса между правами и законными интересами политической партии, граждан, зарегистрированных кандидатами в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, и избирателей, отступить от общего правила, обязывающего соблюдать очередность размещения зарегистрированных кандидатов в списке кандидатов, но только в соответствии с уставом партии и только в связи с обстоятельствами объективного характера (*Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.03.2013 № 324-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «Гарант».*)

Выдвижение политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в органы публичной власти связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избиратели, чем обуславливается необходимость соблюдения – как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении – баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов этих лиц.

Наделение избирательного объединения таким правом было бы равносильно предоставлению ему возможности, отдавая предпочтение одним кандидатам и одновременно допуская дискриминацию в отношении других, изменять в конечном счете результаты выборов – вопреки волеизъявлению избирателей, осуществленному на основе принципа прямого избирательного права, и в нарушение вытекающего из статьи 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации принципа равенства, реализуемого в избирательных отношениях через равное избирательное право и равенство кандидатов (статьи 5 и 39 Федерального за-

кона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») (*Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253*).

На стадии формализации итогов голосования как завершающем этапе выборов возможны случаи, когда в процессе формирования выборного органа публичной власти кто-то из зарегистрированных кандидатов в депутаты отказывается от мандата, что влечет необходимость распределения вакантных депутатских мандатов среди зарегистрированных кандидатов, включенных в соответствующий список. В Российской Федерации как правовом государстве такое правомочие – учитывая связанность участников избирательного процесса волеизъявлением избирателей и обусловленную ею конституционную ценность адекватной формализации итогов голосования по пропорциональной избирательной системе – должно осуществляться избирательным объединением на основе закона не произвольно, а исходя из юридически значимых обстоятельств, явившихся следствием прямого волеизъявления избирателей в условиях подлинно свободных и справедливых выборов.

Необходимо отметить, что в последнее время участились факты обращений граждан в Конституционный суд РФ по проблеме распределения мандатов в региональных законодательных собраниях РФ. В качестве примера можно привести обращение регионального политика Красноярского края от фракции ЛДПР в 2011 г. По итогам выборов двое из лидеров списка были выбраны в Госдуму и отказались от мест в краевом парламенте. Заявитель В.А. Худоренко рассчитывал, что ему будет передан мандат, как получившему больший процент голосов избирателей. Однако уставной закон Красноярского края предоставляет руководству партии право по собственному усмотрению передать вакантный депутатский мандат любой из региональных групп, чем оно и воспользовалось. В результате партийных «согласований» мандат получил депутат, набравший меньший процент голосов избирателей. Этот случай не единичен. Нечто подобное можно проследить в ситуации с выборами на Ставрополье.

По результатам рассмотрения многочисленных жалоб граждан Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации надлежит внести в избирательное законодательство надлежащие изменения, с тем чтобы исключить возможность принятия решений

## Государственные институты и правовые системы

о передаче вакантных депутатских мандатов, от которых отказались зарегистрированные кандидаты, вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор зарегистрированного кандидата, которому передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей.

Однако данная правовая позиция конституционного Суда РФ учтена в законодательстве далеко не всех субъектов РФ. Так, Закон Краснодарского края от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» требует внесения соответствующих изменений в ст.ст. 70 и 75.

Особую актуальность рассматриваемому вопросу придает требование закона об обязательном использовании пропорциональной составляющей при проведении выборов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающее, что не менее четверти депутатских мандатов в региональном парламенте должно распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями [4].

Закон Краснодарского края допускает двукратное участие в распределении депутатских мандатов кандидатов, избранных депутатами Законодательного Собрания края, включенных в краевой список кандидатов от избирательного объединения. При этом при досрочном прекращении полномочий каким-либо действующим депутатом Законодательного Собрания Краснодарского края само избирательное объединение, вне зависимости от очередности расположения кандидатов в зарегистрированном списке, вправе определить, кто из кандидатов участвует в распределении мандатов. Таким образом, определенные кандидаты из списка могут дважды участвовать в распределении мандатов, в то время как другие могут быть лишены такого права. Указанное положение действующего законодательства представляется не вполне обоснованным и не соответствующим принципу равенства всех кандидатов. Предлагаем исключить такую возможность и предусмотреть, что даже в случае однократного отказа от получения мандата кандидат исключается из зарегистрированного списка.

Если в списке избирательного объединения не остается «свободных» кандидатов, которые могут принять участие в распределении мандатов, то мандат, причитающийся этому избирательному объединению, остается вакантным до окончания срока полномочий Законодательного Собрания края, за исключением случая неправомерности его состава. Данная норма, на наш взгляд, также не соответствует принципам целесообразности и объективности.

Предлагаем в этом случае передавать вакантный мандат другому избирательному объединению, допущенному к распределению мандатов, набравшему наибольшее число голосов на выборах после того избирательного объединения, мандат у которого изымается.

В рамках данного неповторимого в своей исключительности юридически значимого общественного отношения возникает столкновение конституционных ценностей [5], с одной стороны, связанных с правом партии на выдвижение кандидатов в составе списка, с другой — с реализацией гражданами пассивного избирательного права. При столкновении конституционных ценностей возникает необходимость поиска справедливого баланса между ними, одним из условий которого является недопустимость утраты реального содержания любой из них [6].

Обеспечивая выполнение политическими партиями функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которого является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель вместе с тем связан конституционными положениями о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в том числе со ссылкой на прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, распространяются и на политические партии. Это означает, что устанавливаемые законом условия участия политических партий в реализации гражданами пассивного избирательного права не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан.

Однако в регулировании региональных парламентских выборов определенные интересы есть и у Российской Федерации, поскольку она отличается огромной территорией, субъектным, экономическим, национальным многообразием, как ни одно государство мира. В этом случае можно было бы говорить о федеральных избирательных стандартах для выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [7].

Современная демократия основывается на доктрине народного суверенитета, который в процессе исторического развития приобрел характер универсального для всякого демократического государства конституционного принципа [8]. Полагаем, что названная доктрина подразумевает невозможность произвольного изменения зафиксированных результатов волеизъявления граждан, в том числе в случае голосования за список кандидатов, фиксирующий строгую последовательность их расположения и, следовательно, очередность участия в распределении депутатских мандатов.

**Библиография:**

1. Юсубов А. С., Безруков А. В. Проблемы отражения Конституции Российской Федерации в механизме реализации избирательного законодательства России // Российский юридический журнал. 2014. № 1.
2. Турищева Н. Ю. К вопросу о правовом регулировании поддержки выдвижения кандидатов политическими партиями // Право и государство: теория и практика. 2014. № 8. С. 35-39.
3. Плешкова О. А. Конституционно-правовые основы обеспечения избирательных прав граждан в Российской Федерации. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002.
4. Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 46-50.
5. Крусс В.И. Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5.
6. Пресняков М. В. Коллизии конституционных ценностей: проблемы конституционной герменевтики // Гражданин и право. 2014. № 8.
7. Анисимова Н. И. Федеральные стандарты для региональных парламентских выборов: проблема разграничения компетенции в избирательном праве России // Журнал российского права. 2008. № 8.
8. Чуров В. Е., Эбзеев В. С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11

**References (transliterated):**

1. Yusubov A. S., Bezrukov A. V. Problemy otrazheniya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii v mekhanizme realizatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva Rossii // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. 2014. № 1.
2. Turishcheva N. Yu. K voprosu o pravovom regulirovanii podderzhki vydvizheniya kandidatov politicheskimi partijami // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2014. № 8. S. 35-39.
3. Pleshkova O. A. Konstitutsionno-pravovye osnovy obespecheniya izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiiskoi Federatsii. Avtoreferat diss. ... kand. yurid. nauk. Khabarovsk, 2002.
4. Turishcheva N. Yu. Proportsionalizatsiya rossiiskikh vyborov: obshchie napravleniya i osobennosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 4. S. 46-50.
5. Kruss V.I. Yuridicheskie predposylki i perspektivy konstitutsionalizatsii rossiiskogo zakonodatel'stva // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2008. № 5.
6. Presnyakov M. V. Kollizii konstitutsionnykh tsennostei: problemy konstitutsionnoi germenevtiki // Grazhdanin i pravo. 2014. № 8.
7. Anisimova N. I. Federal'nye standarty dlya regional'nykh parlamentskikh vyborov: problema razgranicheniya kompetentsii v izbiratel'nom prave Rossii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2008. № 8.
8. Churov V. E., Ebzeev V. S. Demokratiya i upravlenie izbiratel'nym protsessom: otechestvennaya model' // Zhurnal rossiiskogo prava. 2011. № 11