

УДК 342  
DOI: 10.26140/bg3-2020-0904-0090

# ВЫБОРЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ: ФЕДЕРАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

© 2020  
SPIN: 4456-9187  
AuthorID: 1078231

Бушков Роман Петрович, аспирант

Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова  
(362025, Россия, Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46, e-mail: bushkov.roman@inbox.ru)

**Аннотация.** В статье рассматриваются правовые основы проведения выборов в законодательные органы регионального уровня. Автором отмечается, что избирательное законодательство меняется достаточно быстро, и не всегда принятые изменения находят положительный отклик у населения. Автор отмечает, что в соответствии с федеральным законодательством, в регионах должна применяться пропорциональная избирательная система. На основе анализа законодательства регионов, автор сделал вывод о том, что в большинстве регионов применяется смешанная избирательная система. Однако регионы дифференцированно подошли к вопросу о соотношении мажоритарного и пропорционального компонентов избирательной системы. Кроме того, некоторые регионы применяют пропорциональную систему или мажоритарную систему в чистом виде. По мнению автора, в настоящее время для субъектов РФ остается актуальной проблема установления нормативно-правовыми актами субъектов РФ высокого порога для прохождения партий в формируемый орган законодательной власти. Видится, что установление 5% - го барьера будет наиболее оптимальным и позволит повысить уровень представительства малых партий. В условиях развития цифровизации и информационного общества, процесс выборов также претерпевает определенные изменения. Так, например, в процессе голосования по вопросу изменения Конституции предусматривалась возможность голосования дистанционно, посредством портала gosuslugi.ru. Очевидно, развитие элементов электронной демократии является особенно актуальным, вместе с тем, оно требует определенного уровня цифровой грамотности населения, что особо остро проявляется в регионах России.

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система, голосование, избирательное право, законодательные органы субъектов РФ, представительные органы субъектов РФ правовое регулирование, народовластие, демократия, субъекты РФ.

## ELECTIONS TO LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODIES OF STATE POWER OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: FEDERAL MODELS AND REGIONAL FEATURES

© 2020

Bushkov Roman Petrovich, post-graduate student

North Ossetian state University named after K. L. Khetagurov  
(362025, Russia, Vladikavkaz, Vatutina street, 44-46, e-mail: oxotnik94ot@yandex.ru)

**Abstract.** The article discusses the legal basis for holding legislative elections at the regional level. The author notes that the electoral legislation changes quite quickly, and not always the adopted changes find a positive response among the population. The author notes that in accordance with Federal legislation, a proportional electoral system should be applied in the regions. Based on the analysis of regional legislation, the author concluded that most regions use a mixed electoral system. However, the regions differentially approached the question of the ratio of the majority and proportional components of the electoral system. In addition, some regions apply a proportional system or a majority system in its pure form. According to the author, at present, the problem of establishing a high threshold for the passage of parties to the newly formed legislative authority remains relevant for the subjects of the Russian Federation. It seems that the establishment of a 5 % barrier will be the most optimal, and will increase the level of representation of small parties. In the context of digitalization and the information society, the election process is also undergoing certain changes. For example, in the process of voting on changes to the Constitution, the possibility of voting remotely via the portal was provided gosuslugi.ru. Obviously, the development of e-democracy elements is particularly relevant. However, the development of e-democracy requires a certain level of digital literacy of the population, which is particularly acute in the regions of Russia.

**Keywords:** elections, electoral system, voting, electoral law, legislative bodies of subjects of the Russian Federation, representative bodies of subjects of the Russian Federation legal regulation, people's power, democracy, subjects of the Russian Federation.

### ВВЕДЕНИЕ

Для России как демократического правового государства институт выборов играет фундаментальную роль. Выборы выступают в качестве эффективного инструмента способного не только обеспечить сменяемость власти, но и стабилизировать обстановку в условиях политического кризиса. Кроме того, именно благодаря данной демократической процедуре становится возможным установить реальную расстановку политических сил. Актуальность данной проблематики, обусловлена непрерывным характером развития и совершенствования народовластия в России, что было отмечено в рамках VII Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» проходившей с 23 по 26 октября 2019 г. в г. Пятигорске [1].

Более того, в условиях конституционной реформы 2020 года произошло повышение роли законодательного (представительного) органа государственной власти, которое выразилось в предоставленных анализируемо-

му органу новых полномочий. В частности, участвовать в формировании исполнительной власти и контролировать ее деятельность через определенные механизмы парламентского контроля (см. ст. 97 п.1, ст. 103 п.1 а), а.1), ст. 103.1.)). Вполне очевидно, что данные конституционные поправки в последствии будут отражены и в региональном законодательстве, а следовательно, роль законодательного (представительного) органа законодательной власти возрастет и в регионах. Эти обстоятельства еще больше актуализируют выбранную тему, так как будут способствовать изменениям избирательного законодательства.

В настоящем, вопросы выборов являются широко обсуждаемыми в научных кругах. Имеется ряд публикаций по исследуемой проблематике, в том числе труды: С.А. Авакьяна [2], С.В. Нарутто [3], Л.А. Тхабисимовой, М.И. Цапко [4], Л.А. Нудненко [1], Г.Д. Садовниковой [5], Ю.Н. Величинской [6], Н.Ю. Турищевой [7] Д.А. Леви [8] и др.

## МЕТОДОЛОГИЯ

Целью данной статьи выступает анализ норм федерального и регионального законодательства, регулирующих порядок выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Поставленная цель исследования обусловила выбор методов исследования. Так, в статье были использованы диалектический, системно-юридический и формально-юридический методы.

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Избирательная система России является относительно молодым институтом, однако, за время ее функционирования, она подвергалась изменениям многократно. В связи с чем, избирательное законодательство не отличалось стабильностью. С одной стороны, данную тенденцию можно оценить как положительную, так как законодатель предпринимал попытки совершенствования избирательной системы, но с другой стороны вводимые изменения не всегда вызывали у общества положительную реакцию. Как справедливо отмечает С.А. Белов, изменение отдельных компонентов избирательной системы может привести к внутренней несогласованности [9, с.88]. Кроме того, изменчивый характер избирательного законодательства, снижает уровень доверия граждан к избирательной системе [10, с.50]. Тем не менее, некоторыми исследователями, несовершенство избирательного законодательства, показывает его сущность, как действенного и живого правового механизма [11, с.3].

В Основном законе страны не получили отражение основы организации избирательной системы, однако, в нем закреплены важнейшие принципы демократического государства – народовластие, разделение властей, политический плюрализм.

В соответствии с нормами Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее ФЗ № 184), в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, либо в одной из его палат, не менее 25% депутатских мандатов, распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов [12]. При этом установлено, что данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Анализ положений ФЗ № 184 позволяет сделать вывод, об установлении в качестве общего принципа организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ - принципа обязательного применения пропорциональной избирательной системы.

По нашему мнению, установление данного принципа является положительной тенденцией, так как при помощи пропорциональной системы небольшие партии могут иметь свой голос в законодательном органе. Кроме того, именно пропорциональная система наилучшим образом позволяет обеспечивать преемственность и стабильность государственной политики. Вместе с тем, применение системы данного типа может способствовать формированию коалиционных правительств, что, в свою очередь, ведет к законодательному тупику и, как следствие, к неспособности проводить последовательную политику.

Представляется важным отметить, что в ФЗ № 184 не получило отражение положение, устанавливающее предельное количество (доля) парламентариев, избрание которых осуществляется по партийным спискам. Таким образом, ФЗ № 184 предполагает возможность формирования регионального органа законодательной власти посредством пропорциональной системы в любом субъекте

РФ. Видится, что в такой ситуации ФЗ № 184 стимулирует политические партии и иные общественные объединения к проявлению большей активности в процессе выборных кампаний.

Согласно п.4 ст.4 ФЗ № 184 региональный законодатель наделяется правом определения наиболее подходящего (с учетом местной специфики, политических реалий и традиций региона) соотношения доли депутатов, избираемых с применением разных избирательных систем. Применение избирательной системы смешанного типа в большей части получило положительную оценку ученых и исследователей, в том числе в контексте недопущения коррупционных проявлений в процессе проведения выборов [13, с.8].

Важно обратить внимание на возможность возникновения неблагоприятной ситуации в случае отсутствия мажоритарного элемента выборов, так, к примеру, гражданин, будучи не являющийся членом политической партии, но пожелавший участвовать в выборах, может столкнуться с некоторыми препятствиями. Кроме этого, не получит возможность участвовать в выборах член политической партии, которая не зарегистрировала список кандидатов в качестве участника избирательной кампании на выборах депутатов законодательного органа субъекта, либо член партии, не включенный в партийный список.

В этой связи, при анализе рассматриваемой проблемы, известный конституционалист Г.Д. Садовникова, совершенно справедливо, пишет о необходимости применения мажоритарной или смешанной избирательной системы с определением соотношения региональным законодателем самостоятельно, и закрепление этого в федеральном законодательстве в качестве общего принципа формирования представительных органов субъектов РФ [5, с.63].

Как известно, первым законодательным актом, регламентирующим процедуру проведения выборов в России, был ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 06.12.1994 года. Естественно, с момента принятия указанного закона, законодательство в исследуемой сфере было подвергнуто ряду изменений. Так, в связи с принятием федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и о внесении дополнения и изменений в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, субъекты Российской Федерации лишились права самостоятельно определять избирательную систему для выборов своего законодательного (представительного) органа государственной власти [14].

Пропорциональная избирательная система впервые была использована на выборах в субъектах РФ в марте 2007 г. в трех регионах. А с 2007 по 2012 годы данная система использовалась уже одиннадцатью регионами. В настоящее время данная система также применяется рядом регионов, в том числе в Республике Северная Осетия-Алания.

В настоящее время в большей части субъектов РФ применяется избирательная система смешанного типа, при этом количество депутатов избираемых и по мажоритарной, и по пропорциональной системам, как правило, равное.

Анализ законодательства регионов показал, что они дифференцированно подходят к вопросу параметров пропорциональной части смешанной системы, и параметров пропорциональной системы. Кроме того, в рамках одного субъекта РФ часто происходят изменения применяемой избирательной системы.

Как известно, на начальном этапе в регионах использовался «заградительный барьер» величиной от 3 до

10%. В связи с ограничением величины «заградительного барьера» сверх 7%, Федеральным законом в большей части субъектов РФ был установлен барьер величиной 7%. Позднее, в 2010 году на федеральном уровне была принята норма согласно которой, при установлении региональным законодателем «заградительного барьера» свыше 5%, партийному списку не набравшему необходимое число голосов избирателей для прохождения такого порога, но получившему не менее 5% должен предоставляться один депутатский мандат. Так, в некоторых субъектах устанавливается барьер в 7% с «утешительным» мандатом для тех партийных списков, которые получили на выборах от 5-7% голосов избирателей.

Н.Ю. Турищева справедливо отмечает, что в 2016-2017 гг. правовая база субъектов РФ, регламентирующая порядок формирования представительных органов на региональном и муниципальном уровне, была в значительной степени унифицирована [7, с.50]. В большей части изменения затронули положения о порядке распределения мандатов в пропорциональном списке, в связи с чем «вертикальная» структура была заменена на «горизонтальную». Таким образом, в настоящее время мандаты распределяются, в рамках победившей на выборах территориальной группы.

Последний раз в единый день голосования (8. 09. 2019 г.), в ряде субъектов РФ прошли выборы, в том числе в законодательные органы власти 13 регионов. Так с применением смешанной избирательной системы выборы проходили в Республике Алтай, Республике Крым, Республике Мари Эл, Республике Татарстан, Республике Тыва, а также в Хабаровском крае, Брянской области, Волгоградской Тульской областях, и в г. Севастополь.

В нормативных правовых актах о порядке выборов в законодательные органы власти, подвергнутых анализу регионов, применялись различные методики соотношения депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной системе. Так, в Республике Алтай соотношение депутатов законодательного органа составляло 11/30, в Республике Крым 25/50, в Республике Мари Эл 39/13, в Республике Татарстан 50/50, в Республике Тыва – 16/16, в Хабаровском крае 12/24, в Брянской области 30/30, в Волгоградской области 19/19, в Тульской области 12/24, и в г. Севастополь 8/16.

В тот же день проводились выборы и в Республиках Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария по пропорциональной избирательной системе. По нашему мнению, наиболее удачным вариантом пропорциональной системы выступает вариант с открытыми списками. Видится, что такой вариант системы способствует сближению политических партий и населения, а также повышает его заинтересованность и активность в проходящих выборах. Как справедливо отмечает Л.А. Тхабисимова, данный метод в большей степени обладает демократическими чертами, нежели метод закрытых списков [15, с.22].

Мы разделяем также мнение Ю. Н. Величинской о том, что наибольшую эффективность принцип народовластия будет иметь, в случае закрепления возможности предварительного голосования за списочный состав партий, участвующих в выборах, перед проведением выборов в законодательный орган региона [6, с.36].

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что избирательное законодательство нуждается в изменении [16, с.67]. В этой связи, считаем, что принятие Избирательного кодекса РФ способствовало бы стабилизации, совершенствованию и развитию избирательного законодательства. Как справедливо отмечает С.Д. Сергеев, Избирательный кодекс РФ не станет «идеальным», так как вопросы выборов в субъектах РФ относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ [17, с.165]. Считаем, что практика принятия Избирательных кодексов на региональном уровне показала свои положительные последствия и может быть воспринята в регионах, в которых избирательное законодательство не систематизировано.

Дальнейшее совершенствование избирательного законодательства, связано с необходимостью определения и законодательного закрепления структуры избирательного законодательства на региональном и муниципальных уровнях [18]. При этом, в процессе совершенствования избирательного законодательства чрезвычайно важно учитывать проблематику прав и свобод человека, на что обращает внимание С.А. Авакьян [19, с.18].

## ВЫВОДЫ

На основе анализа региональных нормативно-правовых актов, можно сделать вывод, что схожей чертой выступает закрепление деления списка кандидатов на общереспубликанскую (общекраевую, общеобластную) и территориальные части, соответствующие территориям одномандатных округов. А в качестве особенности применяемой в настоящее время смешанной системы, можно выделить закрепление территориального единства части общерегионального избирательного округа, по которому выборы проходят по пропорциональной системе, с соответствующим одномандатным мажоритарным округом [12,13].

Таким образом, можно сделать вывод, что субъекты РФ, в рамках установленных федеральным законодательством, дифференцированно подходят к вопросу законодательного регулирования распределения депутатских мандатов. В настоящее время для субъектов РФ остается актуальной проблема, установления нормативно-правовыми актами субъектов РФ высокого порога, для прохождения партий в формируемый орган законодательной власти. Видится, что установление 5% - го барьера, будет наиболее оптимальным, и позволит повысить уровень представительства малых партий [20, 21].

Кроме того, в условиях развития цифровизации и информационного общества, процесс выборов также претерпевает определенные изменения. Так, например, в процессе голосования по поправкам в Конституцию, предусматривалась возможность голосования дистанционно, посредством портала gosuslugi.ru. По нашему мнению, активное развитие элементов электронной демократии становится все более актуальным, однако, развитие такого формата требует определенного уровня цифровой грамотности населения, что особо остро проявляется в регионах России.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Актуальные проблемы совершенствования демократии в России // Государство и право. 2020. № 6. С.171-178.
2. Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2015. № 5. С.23-39.
3. Нарутто С.В. Муниципальная демократия как основа конституционного государства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4. С.22-26.
4. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Защита избирательных прав в контексте перспективных направлений совершенствования нормативной регламентации электоральных процедур и технологий // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 1. С.14-19.
5. Садовникова Г.Д. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // Lex Russica. 2017. С.62-77.
6. Величинская Ю. Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С.29-36.
7. Турищева Н.Ю. Смешанная избирательная система: новое содержание основных характеристик // Журнал российского права. 2018. № 8. С.47-57.
8. Леви Д.А. Институт выборов: перспективы развития в эпоху информационных технологий // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2015. № 2 (11). С. 80-83.
9. Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1 (76). С.88-100.
10. Артамонова Н.В. О некоторых аспектах совершенствования избирательного законодательства // Современное общество и власть. 2014. № 2 (2). С.49-54.
11. Анненкова Е.А. Избирательное законодательство - живая система // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 3-4.
12. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной вла-



сти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 206. 19.10.1999.

13. Авакьян С.А., Ковлер А.С., Кененова И.П., Пешин Н.Л., Тимофеев Н.С., Шевердяев С.Н. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография (отв. редактор и руководитель авторского коллектива д.ю.н., профессор С.А. Авакьян). М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

14. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

15. Тхабисимова Л.А. Совершенствование избирательного законодательства российской федерации и ее субъектов // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С.21-23.

16. Журавлев В.П. Возможности совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 2 (48). С.62-68.

17. Сергеев Д.Б. Перспективы совершенствования избирательного законодательства // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2-1. С.163-166.

18. Сиротенко Д.В., Жданова О.В. К вопросу совершенствования регионального избирательного законодательства на примере Белгородской области // Научный альманах. 2017. № 4-1 (30). С.496-499.

19. Авакьян С.А. Обеспечение прав и свобод граждан в контексте совершенствования избирательного законодательства // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 2. С.18-32.

20. Закон Сахалинской области от 10 апреля 2008 г. № 22-ЗО «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы» // Губернские ведомости. 11 апреля 2008. №65.

21. Закон Удмуртской Республики от 13 апреля 2007 г. № 18-РЗ «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 8 июня 2007 г. №83.

Статья поступила в редакцию 20.07.2020

Статья принята к публикации 20.11.2020