

Внесен депутатами
Государственной Думы
Н.В. Левичевым, М.В. Емельяновым

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Статья 1

Внести в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 24, ст. 2253; 2003, N 27 (ч. 2), ст. 2711; 2005, N 30, ст. 3104; 2006, N 29, ст. 3124; N 31 (ч. 1), ст. 3427; N 50, ст. 5303; 2007, N 10, ст. 1151; 2008, N 49, ст. 5747; N 52 (ч. 1), ст. 6229; 2009, N 7, ст. 772; N 14, ст. 1577; 2010, N 17, ст. 1986; N 23, ст. 2794; N 27, ст. 3417; N 41 (ч. 2), ст. 5192) следующие изменения:

- 1) в пункте 16 статьи 35 слова "Не менее половины депутатских мандатов" заменить словами "Депутатские мандаты";
- 2) дополнить статьей 71.1 следующего содержания:

"Статья 71.1. Методика пропорционального распределения депутатских мандатов

1. Соответствующая избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, получивших согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей делится на число депутатских мандатов, распределяемых по единому избирательному округу. Полученный результат есть избирательное частное, которое используется в процессе распределения депутатских мандатов между списками кандидатов.

2. Число голосов избирателей, полученных каждым списком кандидатов, получившим согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, делится на избирательное частное, предусмотренное частью 1 настоящей статьи. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов.

3. Если после проведенного в соответствии с частью 2 настоящей статьи первичного распределения депутатских мандатов остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение. Нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей

дробная часть числа, полученного в результате деления, предусмотренного частью 2 настоящей статьи. При равенстве дробных частей (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдается тому списку кандидатов, за который подано большее число голосов избирателей.

4. После распределения депутатских мандатов, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, проводится их распределение внутри каждого списка кандидатов в порядке, установленном законом."

Статья 2

Внести в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 42, ст. 5005; 2002, N 30, ст. 3024; 2003, N 27 (ч. 2), ст. 2709; 2005, N 30 (ч. 1), ст. 3104; 2007, N 26, ст. 3074; 2008, N 49, ст. 5747; 2010, N 15, ст. 1738; N 23, ст. 2800) следующие изменения:

1) в статье 4:

а) абзац первый пункта 4 изложить в следующей редакции:

"4. Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации - депутаты одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.";

б) в абзаце втором пункта 4 слова "избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты," исключить;

в) в абзаце третьем пункта 4 слова "избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, а также депутаты," исключить;

2) в пункте 1.2 статьи 12 слова "избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат," исключить.

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Положения статей 35 и 71.1 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ (в редакции настоящего Федерального закона) распространяются на правоотношения, возникшие в связи с проведением выборов, назначенных после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

3. В случае, если законодательство субъекта Российской Федерации не соответствует положениям статей 35 и 71.1 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в редакции настоящего Федерального закона) и статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ (в редакции настоящего Федерального закона), оно должно быть приведено в соответствие с настоящим

Федеральным законом в течение трех месяцев после дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ" И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ
ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ)
И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

В последние годы политическая система в современной России продолжает активно совершенствоваться, возрастает влияние политических партий на процесс формирования власти в стране, на развитие гражданского общества в целом. За это время в федеральном законодательстве произошли изменения, связанные с введением пропорциональной системы выборов депутатов Государственной Думы, а также законодательным закреплением формирования региональных законодательных (представительных) органов власти по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе. Так, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва в декабре 2007 года впервые в истории страны проходили по полностью пропорциональной системе.

КонсультантПлюс: примечание.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: Федеральный закон от 24.07.2002 N 107-ФЗ имеет название "О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

С декабря 2003 года в Российской Федерации законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации избираются по мажоритарно-пропорциональной системе (на основании статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24.07.2002 N 107-ФЗ). В соответствии с федеральным законодательством не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации - не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) сегодня должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

В то же время с учетом того, что федеральное законодательство определяет именно минимальный предел избрания депутатов (50 процентов) и у субъектов Российской Федерации есть право изменять установленные федеральным законодателем пределы в большую сторону, в ряде субъектов Российской Федерации выборы региональных парламентов проводятся с использованием полностью пропорциональной системы -

например, г. Санкт-Петербург, Московская область, Республика Дагестан, Амурская и Тульская области, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Ненецкий автономный округ. Также можно отметить Свердловскую область, в которой еще в 1996 году был сформирован двухпалатный региональный орган законодательной (представительной) власти, одна из палат которого избирается исключительно по пропорциональной избирательной системе.

Однако в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации при выборах региональных законодательных органов власти используется и мажоритарная избирательная система, позволяющая участвовать в выборах значительному числу кандидатов, представляющих как политические партии, так и выдвигающихся самостоятельно. При этом необходимо отметить, что такая система имеет ряд недостатков. Например, если по избирательному округу зарегистрировано более двух десятков кандидатов, то может возникнуть ситуация, когда избранным будет тот кандидат, за которого подано 10 процентов голосов или даже меньше. Таким образом, победа может быть достигнута тем кандидатом, который фактически получил меньшинство голосов. Особо ситуация обостряется в случаях, когда несколько кандидатов получают примерно равное число голосов избирателей.

Более того, сосуществование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем приводит на практике к различным казусам. Так, например, в избирательном цикле 2003 - 2007 годов в Алтайском крае, Ставропольском крае, Амурской области и Сахалинской области избирательные объединения, получившие максимальное количество голосов по своим партийным спискам кандидатов, с учетом результатов голосования в одномандатных и многомандатных избирательных округах получили в итоге меньше депутатских мандатов в региональных парламентах, чем партии, списки кандидатов которых заняли вторые места в данных субъектах Российской Федерации.

В своей статье "Россия, вперед!" Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев четко обозначил мысль о том, что в ближайшее время "партии и их коалиции будут формировать федеральные и региональные органы исполнительной власти (а не наоборот), выдвигать кандидатов на пост главы государства, руководителей регионов и местного самоуправления". Реализация данного предложения Президента будет возможной только в случае окончательного перехода к полностью пропорциональной системе выборов. Мировой опыт демонстрирует нам объективную закономерность: партии и их коалиции формируют органы исполнительной власти различного уровня, прежде всего в тех государствах, где законодательные органы избираются по пропорциональной системе.

Кроме того, использование пропорциональной избирательной системы имеет несколько важных преимуществ. Так, выборы, проведенные по пропорциональной системе, обходятся для бюджетов субъектов Российской Федерации дешевле, а также приводят к стабилизации политической структуры региональных законодательных собраний за счет предоставления гарантий вхождения конкретных народных избранников во фракции тех политических партий, в списках кандидатов которых они избирались.

Исходя из изложенного, на данном этапе развития политической системы страны представляется целесообразным и закономерным осуществить трансформацию мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в полностью пропорциональную избирательную систему на уровне субъектов Российской Федерации.

Кроме того, данный законопроект направлен на закрепление на федеральном уровне единой методики пропорционального распределения депутатских мандатов, используемой на выборах депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации, а также при избрании той части депутатов представительных органов местного самоуправления, выборы которых в соответствии с действующим законодательством осуществляются на основе пропорциональной избирательной системы.

Практика применения различных методик пропорционального распределения депутатских мандатов показывает, что на сегодняшний день наиболее дискуссионным остается вопрос о том, насколько та или иная методика соответствует самой идее пропорциональности в распределении мандатов.

Наибольшее количество вопросов у общественности вызывает использование метода квот Имперали и метода Д'Ондта, которые приводят к снижению уровня представительства политических партий, получивших от 7 до 10 процентов голосов избирателей. При этом, как правило, политические партии, списки кандидатов которых набрали более 20 процентов голосов, получают дополнительные депутатские мандаты за счет так называемых малых партий. Таким образом, можно заметить, что использование метода Имперали и метода Д'Ондта приводит к дискриминации ряда политических партий.

В целях совершенствования избирательной системы в Российской Федерации, а также преодоления пагубных последствий, возникающих при использовании названных выше методов пропорционального распределения депутатских мандатов, данным законопроектом предлагается при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе на региональном и муниципальном уровнях ввести единую методику распределения мандатов по методу квот Хэйра, которая уже много лет используется на выборах депутатов Государственной Думы и позволяет распределять депутатские мандаты с максимальным соответствием реальному распределению количества голосов, поданных за каждый список кандидатов.