

УДК 34.4414

Развитие избирательной системы России в контексте обеспечения политической конкуренции



Купцов О.П.

Ассистент кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета

В статье автор анализирует наиболее значимые положения нового законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Применяя сравнительно-историческую характеристику новых норм, автор приходит к выводу о том, что применение более подходящего для России типа избирательной системы не приведет к развитию политической конкуренции, а создаст дополнительные ограничения для реализации пассивного избирательного права.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, Государственная Дума, политическая конкуренция, кандидат, избирательное право, заградительный барьер.

24 февраля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [1] (далее – Закон), который знаменует собой очередной этап развития отечественного избирательного законодательства. О необходимости перемен в избирательной системе страны впервые было сказано в Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г., в котором прозвучала идея проведения выборов депутатов Государственной Думы одновременно и по партийным спискам, и по одномандатным округам [2].

В науке о необходимости отказа от исключительно пропорциональной избирательной системы на уровне выборов в Государственную Думу Российской Федерации говорилось довольно много [3]. Указывается, что основным недостатком современной пропорциональной избирательной системы в России является обезличенный характер партийных списков (избиратели знают в лицо лишь лидеров партийных списков) и, как следствие, ослабление связей между депутатами и их избирателями, ослабление представительного характера парламента [4, с. 128].

Действующий в настоящее время состав Государственной Думы, сформированный на основе партийных списков, не только не демонстриру-

ет действительную политическую конкуренцию между различными политическими силами, сколько все более свидетельствует о необходимости срочных перемен в самой системе выборов. Уровень одобрения деятельности нынешнего состава Государственной Думы довольно низок: согласно социологическому опросу, проведенному АНО «Левада-Центр» в 2013 г., в ответ на вопрос: «Нужна ли России Государственная Дума, или жизнь страны может быть организована в соответствии с указами Президента?» 43 % респондентов ответили, что России достаточно будет указов, 39 % – что нужна, а 18 % ответа на этот вопрос не знают [5]. По данным Фонда «Общественное мнение», считают работу Государственной Думы хорошей лишь 4 % россиян, удовлетворительной – 44 %, плохой – 38 % [6].

Смешанный вариант избирательной системы не является средством решения всех проблем представительства интересов граждан в выборном органе власти, однако при его реализации, во-первых, во всей полноте восстанавливается конституционное пассивное избирательное право беспартийных граждан; появляется канал формирования представительной власти, способный не только повысить легитимность российского парламента, но и изменить широко распространенные стереотипные представления граждан о невозможности перемен

в результате их голосования; повышается роль личностных характеристик кандидатов, независимо от их партийности или беспартийности; усиливается ориентированность кандидатов на реальные проблемы округа; создается более тесная связь депутатов-одномандатников со своими избирателями; повышается их ответственность за свои предвыборные обещания [7, с. 70].

Происходящие в стране процессы, таким образом, вызвали необходимость возврата к смешанной модели избирательной системы и в настоящее время эта необходимость практически никем не оспаривается.

Однако и смешанная избирательная система имеет бесчисленное количество вариаций, которые могут резко контрастировать друг с другом. В связи с этим необходимо подвергнуть исследованию отдельные положения нового Закона, определяющие «лицо» новой избирательной системы России.

В соответствии с ч.ч. 2-3 ст. 3 Закона, половина депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Так называемый «заградительный барьер» для прохождения партий в Государственную Думу установлен, согласно ч. 7 ст. 88 Закона, в 5 % голосов избирателей. Сохраняется, таким образом, уровень, установленный в настоящее время ч. 7 ст. 82 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [8].

Избранным по одномандатному избирательному округу признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами в данном одномандатном избирательном округе число голосов избирателей (ч. 7 ст. 87 Закона). В этой статье наиболее выражено мажоритарное правило будущей избирательной системы, учитывающее мнение относительного большинства избирателей.

Подробнее всего хотелось бы остановиться на правилах выдвижения кандидатов. Кандидаты могут выдвигаться непосредственно и в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также выдвижения политическими партиями.

В соответствии с ч. 2 ст. 44 Закона, допуск к ведению избирательной кампании без каких-либо дополнительных условий получают три категории федеральных списков:

1) список, выдвинутый политической партией, который по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к рас-

пределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, который был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва;

3) список кандидатов, выдвинутый политической партией, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу политической партией из числа указанных «партий-льготников» и зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, считается поддержанным избирателями и не требует сбора их подписей (ч. 4 ст. 44 Закона). Остальные политические партии, не вошедшие в список «льготников», для участия в выборах должны будут собрать в свою поддержку не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тысяч подписей зарегистрированных в нем избирателей (ч. 3 ст. 44 Закона).

Смысл этого законодательного нововведения очевиден – от выполнения дорогостоящей и обременительной процедуры сбора подписей в поддержку партии-кандидата должны быть освобождены партии, зарекомендовавшие себя в политической системе страны, уже получившие поддержку избирателей на протяжении ряда выборов. В то же время четко прослеживается стремление законодателя сохранить политическое *status quo*, с одной стороны, а с другой – по возможности ограничить появление новых политических движений и фигур.

Такое стремление еще более прослеживается при анализе условий выдвижения кандидатов-одномандатников. В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 % от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей (ч. 5 ст. 44 Закона).

Учитывая количество зарегистрированных избирателей в России (более 110 млн. человек [9]), количество одномандатных избирательных округов (225), а также необходимость достижения примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу зарегистрированных на их территориях избирателей (п. 1 ч. 7 ст. 12 Закона), кандидату-самовыдвиженцу необходимо собрать в свою поддержку около 15 тысяч подписей избирателей.

Представляется, что такие требования резко снижают возможности для развития политической конкуренции на будущих выборах.

Кроме того, установленный законом порядок проверки соблюдения требований при выдвижении кандидатов (ст. 48 закона), предполагающий широкие возможности признания подписей недействительными, ориентирует кандидатов на необходимость сбора подписей в количестве, превышающем нормативный на 30-40 %. Очевидно, что в некоторых случаях достижение такого результата просто невозможно.

В результате получается, что формальное соблюдение правил о сборе и проверке подписей в поддержку кандидата становится на практике важнее реализации гражданином пассивного избирательного права, что немыслимо при нормальном уровне политической конкуренции.

Установление повышенных требований к регистрации кандидатов-самовыдвиженцев при одновременных льготах кандидатам-одномандатникам, выдвинутых такими же «партиями-льготниками», наталкивает на мысль о том, что законодатель намеренно создает привилегированные условия для существующего расклада политических сил и в то же время – дополнительные препятствия для появления в Государственной Думе новых лиц.

Для сравнения стоит привести нормы ч. 2 ст. 42 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [10], ч. 2 ст. 42 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [11], ст. 39 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [12], согласно которому традиционно в поддержку кандидата-самовыдвиженца должно было быть собрано не менее 1 % от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа.

В Самарской области в настоящее время в поддержку выдвижения кандидата должны быть собраны подписи не менее 0,5 % избирателей от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа [13].

Таким образом, думается, что установление барьера в 3 % объясняется исключительно существующей политической ситуацией, де-факто является заградительным уровнем для самовыдвижения и не способствует развитию политической конкуренции на федеральном уровне. От этого страдает и возможность реализации пассивного избирательного права, что негативно сказывается и на уровне легитимации власти.

Литература:

1. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.
2. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. – 2012. – № 287.
3. Дмитриев Ю.А. Кодекс, которого нет // Право и жизнь. – 2010. – № 6-7. – С. 5-9.
4. Грудинин Н.М. Проблемы модернизации избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации: вызовы и ответы современности // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 4(26). – С. 124-130.
5. Общественное мнение о деятельности Госдумы и депутатах. – URL: <http://www.levada.ru/26-11-2013/obshchestvennoe-mnenie-o-deyatelnosti-gosdumy-i-deputatakh>.
6. О Госдуме и ее работе. – URL: <http://fom.ru/posts/11264>.
7. Вилков А.А. Эволюция избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Нов. сер. – Сер. Социология. Политология. – 2013. – Т. 13. – Вып. 3. – С. 67-70.
8. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.
9. Сведения об общей численности избирателей, участников референдума Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года. – URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/01012014.html>.
10. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.
11. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3178.
12. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 26. – Ст. 2398.
13. Закон Самарской области от 10 июля 2003 г. № 64-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» // Волжская Коммуна. – 2003. – № 124.

Development of the Electoral System in Russia in the Context of Political Competition Maintenance

O.P. Kuptsov
Samara State University

The paper dwells upon the most significant provisions in the new legislation regulating elections of deputies to the State Duma of the Russian Federation. Applying the comparative historical characteristics of the new norms, the author comes to the conclusion that the use of electoral system, more appropriate for Russia, will lead to the development of political competition, and will create additional constraints for the implementation of the passive electoral right.

Keywords: elections, the electoral system, the State Duma, political competition, contender, suffrage, the barrier.

