

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ**

Виктория Ивановна Ерыгина

**Доцент кафедры теории и истории
государства и права Белгородского государственного
национального исследовательского университета,
руководитель Клуба молодых избирателей
Юридического института НИУ «БелГУ» «Перспектива»,
кандидат исторических наук, доцент**



Добрый день!

*Приветствую всех
участников Форума молодых
избирателей – организаторов
выборов, посвященного
особенностям парламентско-
президентских выборов 2011-2012 гг.: проблемам
совершенствования избирательного законодательства и
повышения электоральной культуры молодых граждан Российской
Федерации!*

В научном мире и среди общественности нет единства мнений, оценок и взглядов на перспективы развития института выборов в России.

Кому-то кажется, что вопрос о выборах носит чисто технический характер. Сторонники этого подхода полагают, что достаточно строго следовать инструктивным нормам избирательного законодательства и постановлениям избирательных комиссий, и таким образом будет обеспечена регулярная

сменяемость власти, выборы главы государства, иных должностных лиц, формирование представительных органов власти.

Другие прямо связывают порядок выборов с политическим решением вопроса о том, какой будет в стране состав парламента и Президент. Желая заранее определить качество представительного органа власти, законодатели меняли избирательное законодательство на протяжении всей нашей истории. Так было и более 100 лет назад в 1905-1907 гг., так происходит и в современной России. Таким образом, политика определяет право, особенно избирательное право, и его применение зависит от воли власти.

Есть и третьи, которые априорно не верят в результаты выборов, не доверяют ни власти, ни избирательным комиссиям, которые организуют выборы. Для них – выборы, это реализация конституционного права граждан на участие в управлении государством.

Таким образом, вопросов для дискуссий и обсуждений вокруг темы выборов накопилось огромное количество и необходимо их оперативно разрешать сейчас, прежде всего, ученым, практикам, т.е. специалистам, глубоко разбирающимся в избирательном праве и процессе, чтобы не отвечать потом и не ждать, пока они решаться сами собой, или когда их будут решать на площадях и обсуждать непрофессионалы. Хотя нельзя забывать еще один существенный аспект – проблему легитимности принимаемых решений. Принятие нелегитимных решений вошло уже в практику органов государственной власти, например, отмена явки избирателей, графы «против всех», выборов глав субъектов федерации и т.д. В связи с этим уместно вспомнить слова известного юриста Николая Михайловича Коркунова (1853-1904): «Искусственно создаваемыми плотинами нельзя останавливать течение реки, она все равно найдет выход».

Отмена порога явки избирателей и графы «против всех» привели к изобретению разных технологий для обеспечения стопроцентного участия в выборах, среди них на последних

выборах Президента чаще всего применялись «открепительные удостоверения, дополнительные списки и «предприятия непрерывного цикла» или производственные избирательные участки. Избирательные технологии стали выше избирательного права. Поэтому все чаще звучат предложения, чтобы меньше было разговоров о двойном счете голосов, об обмане на выборах, отменить голосование по открепительным удостоверениям и досрочное голосование. Следует проанализировать предложение члена ЦИК РФ Евгения Ивановича Колюшина о введении карточки избирателя.

Избирательное законодательство предоставляет политическим партиям большие преференции по сравнению с гражданами и другими общественными объединениями, так как оно предусматривает сохранение и дальнейшее распространение принципа пропорционального партийного представительства при формировании представительных органов не только государственной власти, но и органов местного самоуправления. Свое эксклюзивное право на выдвижение кандидатов партии в полной мере использовали уже второй раз подряд на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва. Какие последствия имеет уже дважды примененная на выборах в федеральный законодательный орган государственной власти пропорциональная система? С одной стороны, многократное применение этой системы положительно сказывается на активизации партийного строительства, совершенствовании технологических аспектов участия политических партий в выборах, способствует росту профессионализма партийных функционеров и даже кандидатов, выдвигаемых партиями. Эта система позволяет уже сложившимся политическим партиям легче достигать своей конечной цели – прихода к власти и беспрепятственно реализовывать свои функции продвижения во власть своих членов, расширения числа своих сторонников, проведения информационно-разъяснительной и агитационно-пропагандистской деятельности. С

другой стороны, пропорциональная система имеет негативные последствия, которые проявляются в ухудшение качества народного представительства, в отдалении избранных от народа. Недаром в 2010 года, накануне выборов в Государственную Думу нового созыва была поднята проблема повышения качества народного представительства или улучшения кадрового состава депутатского корпуса. Этой же проблемой была озабочена «правящая» партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», которая нашла два выхода из сложившейся ситуации потери прежнего уровня доверия населения, во-первых, путем широкого привлечения в число ее сторонников беспартийных и создания, так называемого Общероссийского народного фронта и, во-вторых, проведением процедуры «праймериз» для включения в партийный список кандидатов и в ряды партии в целом новых, молодых, энергичных людей, полных инновационных идей. Перед партией была поставлена ее руководством задача обновления и придания ей нового статуса, превращения ее из партии чиновников в общенародную партию. В ходе выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва составление списка кандидатов политической партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» происходило совместно с незарегистрированным общественным объединением «Общероссийский народный фронт», хотя на законодательном уровне эта процедура не предусмотрена.

В ответ на эту инициативу «ЕДИНОЙ РОССИИ» Коммунистическая партия Российской Федерации предприняла попытки создания перед выборами своего политического общественного объединения сторонников партии под названием «Народное ополчение», однако формирование списка кандидатов осуществлялось традиционно в соответствии с законодательством.

Таким образом, перед выборами депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва выявился кадровый кризис, ведь партийное законодательство требует периодической ротации партийного руководства, демократический режим же

предусматривает постоянную регулярную законную смену власти посредством выборов, общественный контроль за властью со стороны населения и его участие в отправлении властных полномочий, однако во главе партийных списков от выборов к выборам оставались одни и те же люди, что вызывало определенное раздражение у избирателей. Разрешить сложившееся противоречие возможно, на наш взгляд, путем расширения списка участников избирательного процесса, включения в него наряду с политическими партиями общественных организаций, что потребует внесения изменений в соответствующие федеральные и региональные законы о выборах, в уставы объединений, участвующих в выборах. Указанные новеллы будут иметь следующие последствия: во-первых, повысится доверие избирателей к выборам; во-вторых, возникнет необходимость перехода к мажоритарной системе голосования как компоненту избирательной системы на выборах в Государственную Думу ФС РФ; в-третьих, возникнет реальная политическая конкуренция, и будет ограничена монополия одной партии.

Препятствием на пути реализации пассивного избирательного права граждан являлась технология «паровозов», так как в составе общефедеральной части списка и на первых позициях в региональных группах находились члены федерального правительства, губернаторы, действующие депутаты, тем более численный состав этой части списка был повышен с трех до десяти человек. Данную проблему, на наш взгляд, следует решить путем лишения партии, чей кандидат отказался от мандата, права передавать его другому кандидату из того же списка. Представляется более справедливой мерой ответственности партий за обман избирателей, голосующих за кандидатов, отказывающихся от депутатских мандатов, будет являться передача освободившегося мандата другой партии.

На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва был использован американский опыт проведения

«праймериз» при формировании партийного списка ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» (данная избирательная технология была закреплена решением Президиума Генерального совета ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», принятым 7 апреля 2010 года). Утвержденные результаты участников внутрипартийного голосования подлежали обязательному учету соответствующими органами структурных подразделений партии при принятии ими решений, касающихся выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления¹.

Одной из новелл избирательного законодательства являлась отмена залога для регистрации выдвинутого политической партией списка кандидатов (Федеральный закон от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов»). Однако непарламентские политические партии по-прежнему для поддержки и регистрации списков кандидатов должны были собирать подписи избирателей, число которых несколько было снижено с 200 тыс. до 150 тыс. При этом на один субъект федерации должно было приходиться не более 5 тыс. подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ, при этом подписи должны быть собраны не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. В результате из семи партий, участвовавших в выборах, три партии собирали подписи избирателей: «Правое Дело», «Патриоты России» и «Российская объединенная демократическая партия Яблоко».

¹ О Положении о порядке проведения предварительного внутрипартийного голосования по определению кандидатур для последующего их выдвижения кандидатами в депутаты или иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления: Решение Президиума Генерального совета Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» от 7 апреля 2010 года // Официальный сайт партии <http://www.edinros.ru/text.shtml?13/3409,110105>.

Поэтапное снижение количества собиравшихся партиями подписей избирателей не решало принципиальную задачу уравнивания стартовых возможностей всех партий в начале избирательных кампаний. Партии, не допущенные к распределению депутатских мандатов, давно уже требовали отменить норму избирательного законодательства, предусматривающую сбор подписей избирателей, ставившую их в неравное положение с другими партиями, имеющими своих представителей в Государственной Думе ФС РФ и в законодательных органах власти субъектов Российской Федерации. Это требование было услышано и учтено только после волны протестных выступлений, прокатившихся по стране после декабрьских выборов 2011 года.

В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции от 12.05.2009 № 94-ФЗ содержалась «неработающая» норма о распределении от одного до двух депутатских мандатов между теми партиями, которые набрали от 5 % до 7 % голосов избирателей². Эта норма, направленная на расширение представительства избирателей в парламенте, допущение в него так называемых малых партий для их участия в обсуждении и принятии законов, так и не была востребована, так как ни одна из трех партий («Правое Дело», «Патриоты России» и «Российская объединенная демократическая партия Яблоко») на выборах 2011 года не набрала пять и более процентов голосов избирателей. Это еще один пример расхождения между предлагаемым законодательством мерами преодоления негативных последствий пропорциональной системы с обязательными партийными списками и практикой его реализации.

Таким образом, избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

² О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (в редакции от 12.05.2009 № 94-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 23.05.2005. – № 21. – Ст. 1919; 18.05.2009. – № 20. – Ст. 2391.

Федерации шестого созыва сопровождалась применением новой технологии формирования списков кандидатов, в частности, праймериз или предварительного голосования, широким вовлечением в процесс выдвижения кандидатов беспартийных граждан, общественных организаций; впервые проводились дебаты на телевидении между представителями Белгородских региональных отделений политических партий.

Система пропорциональных выборов, рассмотренная выше, привела к господству в парламенте большинства той партии, которая является самой многочисленной, наиболее сильной и, с точки зрения практичности ее программы, и с позиции реальности ее основных положений. И пока эта партия будет находиться у власти, она будет делать все, чтобы как можно дольше удержаться у власти. В связи с этим можно согласиться с мнением известного немецкого специалиста в области государственного права Георга Мейера, который писал более чем сто лет назад о том, что «вопрос о пропорциональных выборах может быть решен исключительно с точки зрения соображений о политической целесообразности». Размышления ученого наводят на мысль о том, что сторонники пропорциональной системы рассматривают избирателя исключительно как приверженца определенной политической партии, упуская из виду федеративное устройство нашего государства, разделяющее население на республики, края, области и т.д. Для Российской Федерации с учетом неустойчивой партийной системы, имеющей к тому же искусственный характер, наиболее подходящим принципом народного представительства должно быть распределение депутатских мест в соответствии с естественным делением населения не только на политические группы, но и на территориальные образования или принцип сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем при выборах депутатов. Этот принцип использовался при формировании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с 1993 года по 2003 год. Весьма актуально звучат

сегодня слова Мейера о том, что «в народном представительстве страны должна не только происходить борьба между отдельными политическими партиями; там должны подвергнуться обсуждению и местные интересы. Поэтому, в парламенте должны быть представлены не только политические партии, но и отдельные части страны»³. При такой системе избранные депутаты отстаивают не противоречащие общему благу интересы тех избирательных округов, население которых выразило им поддержку на выборах, и поддерживают таким образом связь со своими избирателями.

Критика пропорциональной избирательной системы в основном звучала со стороны тех партий, которые не могли получить депутатские мандаты и преодолеть установленный вначале пятипроцентный, а с 2007 года семи процентный барьер для прохождения в Государственную Думу. Одновременно с этим, как правильно указал С.А. Авакьян, «активными сторонниками отказа от выборов по округам в пользу только пропорциональной избирательной системы являлись и остаются партии, у которых на выборах по округам не было успеха: по округам побеждали лишь считанные единицы представителей этих партий – ЛДПР, «Яблоко», «Союз правых сил» (СПС)»⁴. Недовольны пропорциональной системой были и региональные руководители, так как при выборах по округам у них было бы больше возможностей повлиять на результаты и способствовать победе тех кандидатов, через которых легче было бы рассчитывать на усиление учета своих интересов в Государственной Думе⁵.

При пропорциональной избирательной системе в конституционном государстве значительно возрастает роль и влияние политических партий, которые, Бернацик называл «юридическими лицами», а Мейер – «официальными факторами

³ Мейер Г. Избирательное право. – М., 1905. – С. 171.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. – Т.2. – С.207.

⁵ Там же. – С.206.

государственной жизни»⁶. Мейер высказал предположение, что избиратель, голосуя за кандидата, скорее всего, отдает предпочтение не какой-либо политической партии, а выражает таким образом ему личное доверие. Он ошибочно думал, что при пропорциональной избирательной системе невозможно пройти в парламент тем людям, которые не придерживаются строго партийной точки зрения, а пользуются особым уважением вследствие своей долголетней деятельности. Современное избирательное законодательство в Российской Федерации предусматривает, что не более 50% кандидатов в федеральных партийных списках могут составлять беспартийные. И на практике во главе списков находятся известные популярные в народе люди для того, чтобы привлечь на свою сторону больше избирателей.

Практика применения избирательного законодательства продемонстрировала нестабильность избирательного права и процесса, его несовершенство, вызвала волну протестных настроений в российском обществе и показала рост недоверия к выборам. Эти причины потребовали срочного внесения новых изменений в законодательство, регулирующие выборы в Государственную Думу, существенно расширяя избирательные права граждан и политических партий и усовершенствуя порядок выдвижения кандидатов в депутаты от общественных организаций. В соответствии с п.3 ст.10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, ратифицированной Россией в 2002 году, кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа, в порядке самовыдвижения, а также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права⁷. Данная норма международного права будет иметь правовой

⁶ Мейер Г. Избирательное право. – М., 1905. – С. 172.

⁷ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых государств (Кишинев, 7.10.2002 г.) // Международные избирательные стандарты. Сборник документов. – М., 2004. – С. 768.

смысл тогда, когда эти коалиции получают возможность участвовать в выборах, выдвигать кандидатуры на любые должности. Для дальнейшей демократизации политической системы РФ, во избежание подчинения общественных объединений партиям, а также таких издержек пропорциональной системы выборов, как подчинение избранных от партии независимых кандидатов партийной дисциплине при голосовании в парламенте, необходимо сохранить мажоритарную составляющую избирательной системы, а также наряду с фракциями восстановить прежнюю форму парламентских объединений в виде депутатских групп.

Доверие к парламенту во многом зависит от того, а доверяют ли избиратели тем политическим партиям, за которые они голосуют на выборах в парламент, и которые будут представлять интересы граждан при разработке, обсуждении и принятии законов. Реализация данного условия зависит от работы политических партий после выборов со своими избирателями, от выполнимости предвыборных обещаний, от способности парламентских фракций отстаивать свои взгляды, интересы граждан.

Конкуренция между политическими партиями предполагает наличие сильной и имеющей поддержку избирателей оппозицию, различные идейные платформы. Пока же реальной оппозиции нет, и правовых гарантий она не имеет. Если мы хотим реально модернизировать нашу политическую систему, то нужно во всех партиях ввести обязательную процедуру отбора кандидатур на партийных собраниях, обязать партии участвовать в дебатах, дискуссиях, чтобы на выборах в Государственную Думу, в региональные законодательные собрания и муниципальные органы власти прошли профессионалы, способные впоследствии создать и возглавить ответственную и реальную оппозиционную партию.

Выборы в нижнюю палату парламента следующего созыва в 2016 году будут уже проходить по иной избирательной системе. Президентский законопроект предусматривает смешанную систему. Половина депутатов должна будет избираться по

225 мажоритарным избирательным округам, а другая половина по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов. Одной из существенных мер, направленных на демократизацию политической системы российского общества и уравнивание в правах парламентских и непарламентских партий, является отмена сбора подписей для участия в выборах депутатов Государственной Думы и региональных законодательных собраний. Эта мера, а также уменьшение требования к минимальной численности политических партий до 500 человек (аналогичная численность есть в Кабо-Верде), повысит конкуренцию между политическими партиями и будет способствовать становлению реальной многопартийности. Наряду со старыми политическими партиями будет создано множество новых партий, сгруппировавших население по различным интересам. Оценить данное нововведение можно по-разному. С одной стороны, облегчение процесса создания и регистрации партий будет иметь положительное значение, так как будет способствовать реализации права граждан на объединение и повысит конкуренцию между политическими партиями. Это в свою очередь вызовет живой интерес избирателей к результатам выборов, так как их итог будет менее предсказуем в отличие от настоящих выборов, результаты которых уже заранее известны. Борьба между партиями будет способствовать оживлению электоральной активности и повышению явки избирателей на выборах. С другой стороны, раздробление партийной системы будет иметь негативные последствия для избирательного процесса, для эффективной работы парламента. Для того чтобы партия, ее руководящие органы могли в полном объеме выполнить функции выдвижения кандидатов, составления партийных списков, предложения кандидатур для работы в избирательных комиссиях и т.д., ей необходимо иметь достаточно большое количество членов и сторонников. Только крупные дееспособные в государственном отношении партии могут

выдержать и победить в конкурентной борьбе. Однако с учетом того, что к декабрю 2016 года в стране будет множество политических партий согласно действующему Закону «О политических партиях», а заградительный барьер останется в 5% (самый высокий среди крупных европейских стран), можно предположить, что ни одна из вновь созданных партий не пройдет в Государственную Думу, резко сократится электорат ныне существующих парламентских партий. Поэтому необходимо возвращение избирательных блоков и снижение заградительного барьера до 3 %. Также необходимо возвращение одномандатных округов, в которых участвовать в выборах могли бы и беспартийные граждане, сейчас же в политике участвуют только те граждане, которые прислонились к какой-либо политической партии. Расширяется право политических партий работать со списками, поэтому, на наш взгляд, если избранный по партийному списку депутат не работает, партия его должна отозвать. Таким образом, в ближайшем будущем существенным трансформациям будут подвергнуты те разделы Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которые регулируют участие политических партий в выборах.

По какой бы избирательной системе выборы не проводились, главное мы должны помнить слова известного русского юриста начала XX века Владимира Матвеевича Гессена (1868-1920): «всякие выборы должны быть сознательны, во-первых, и свободны, во-вторых».