



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 324

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ ГРАЖДАН: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

ELECTION GUARANTEES AS A FACTOR OF IMPROVEMENT OF ELECTORAL ACTIVITY OF CITIZENS: THE REGIONAL DIMENSION OF THE PROBLEM

Т.С. Болховитина
T.S. Bolkhovitina

*Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Россия, 241050, г. Брянск, ул. Горького, 18*

*Bryansk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
18 Gorky St, Bryansk, 241050, Russia*

E-mail: info@bfrane.brk.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам совершенствования избирательного законодательства субъектов Российской Федерации как гаранта повышения электоральной активности граждан. Автор отмечает ряд позитивных тенденций, характеризующих современный избирательный процесс в регионах России (расширение политического представительства, унификацию избирательных процедур, повышение роли гражданского контроля и др.). Делается вывод о том, что избирательная система России приобретает достаточно гибкий характер, но в то же время сохраняется монопольное влияние власти на состояние избирательного процесса, издержки которого проявляются в фальсификации в ряде случаев результатов голосования, низком уровне электорального доверия. Автор предлагает, в частности, снизить «барьерный порог» для прохождения кандидатов в региональные представительные органы власти, разработать единую методику распределения депутатских мандатов на региональных выборах, предоставить субъектам федерации право самостоятельного выбора наиболее соответствующей политическим условиям избирательной системы, ввести графу «против всех» на выборах депутатов областных legislatures.

Resume. The article is devoted to questions of improvement of electoral legislation of subjects of the Russian Federation as the guarantor of increasing the electoral activity of citizens. The author notes a number of positive trends that characterize contemporary electoral process in the regions of Russia (the expansion of political representation, unification of the electoral procedures, the role of civil control, etc.). The author concludes that the Russian electoral system becomes sufficiently flexible, but at the same time retained the monopoly influence of the government on the state of the electoral process, the costs of which are apparent in the falsification in some cases the voting results, the low level of electoral trust. The author proposes, in particular, to reduce the "electoral barrier" for passing candidates in regional representative bodies, to develop a unified methodology of distribution of Deputy mandates in regional elections, to give the regions the right to independently choose the most appropriate political context of the electoral system, to enter the column "against all" on elections of deputies of regional legislatures.

Ключевые слова: выборы, региональное избирательное законодательство, региональная избирательная система, электоральная активность.

Keywords: elections, regional electoral laws, the regional electoral system, electoral activity.

Выборы, как свидетельствует опыт, занимают особое место в политической жизни регионального сообщества. Их значимость определяется, прежде всего, тем, что посредством прямого волеизъявления граждан формируются органы государственной власти и органы местного самоуправления, достигается легитимация властных полномочий, наконец, исход выборов во многом предопределяет дальнейшее направление развития региона. Вследствие этого проблема эффективной организации и проведения выборов приобретает социальное звучание.



Следует отметить, что в России сложилась довольно устойчивая тенденция к постоянному совершенствованию федерального и регионального законодательства, в результате чего сформировалась не вполне стабильная избирательная система, которую отличает высокий уровень противоречивости, что находит непосредственное отражение в реальной избирательной практике.

К примеру, порядок выборов губернатора в Брянской области определяется законом Брянской области от 29.06.2012 г. № 37-З «О выборах Губернатора Брянской области»¹. Данным законом определена процедура голосования и определения результатов выборов, вступления в должность губернатора, а также порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушения законодательства о выборах.

При внимательном рассмотрении законодательного акта оказывается, что, как и в большинстве регионов страны, он не предусматривает участия в выборах самовыдвиженцев. В части применения той или иной избирательной системы данный закон указывает на возможность баллотироваться в качестве кандидата на должность губернатора только граждан от избирательного объединения. Кроме того, закон предполагает, что кандидат от партии должен заручиться поддержкой 7% депутатов и избранных глав администраций муниципальных образований. Это один из высоких «муниципальных фильтров» в стране.

В ходе избирательной кампании по выборам высшего должностного лица Брянской области в 2015 году были зарегистрированы кандидатуры от партий «Единая Россия», «Патриоты России», «Справедливая Россия». КПРФ бойкотировала выборы, партия «Яблоко» не набрала необходимого количества голосов при сборе подписей в свою поддержку. В целом же избиратели Брянской области оказались традиционно активны, явка на эти выборы составила 57,43%. По результатам голосования за исполняющего обязанности главы региона отдали свои голоса 79,96% избирателей области.

Иначе в Брянской области организованы выборы в представительные органы власти. Законом субъекта от 23 января 2008 г. № 4-З (ред. от 13.05.2015 г.) «О выборах депутатов Брянской областной Думы»² определены гарантии реализации гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Брянской области, их конституционного права избирать и быть избранными в Брянскую областную Думу, установлен порядок подготовки и проведения выборов депутатов Брянской областной Думы.

В соответствии с Уставом Брянской области областная Дума избирается по смешанной избирательной системе сроком на пять лет, состоит из 60 депутатов³. Кандидаты в Думу могут быть выдвинуты непосредственно либо в составе единого списка кандидатов, разделенного на областную и территориальные части, по единому областному избирательному округу. Непосредственное выдвижение кандидатов осуществляется по одномандатным избирательным округам путем самовыдвижения, а также выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе единого списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением, имеющим в соответствии с законом право участвовать в выборах депутатов Брянской областной Думы.

В 2014 году в депутаты Брянской областной Думы, а также местных городских, сельских, поселковых и районных советов баллотировались 9 997 кандидатов (невиданное с начала 90-х годов количество) от 15 политических партий. Они претендовали на 3,2 тыс. депутатских мандатов. Из 60 депутатов высшего представительного органа субъекта 30 избирались по пропорциональной системе, а еще 30 - по мажоритарной системе, из которых 10 - в городе Брянске. Для прохождения в Думу по партийным спискам избирательным объединениям необходимо было преодолеть 7% барьер. Вместе с тем партии, набравшие от 5% до 7%, наделялись правом получить один депутатский мандат.

¹Закон Брянской области от 29.06.2012 № 37-З (ред. от 13.05.2015) «О выборах Губернатора Брянской области» (принят Брянской областной Думой 28.06.2012). URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=39009;frame=759>

²Закон Брянской области от 23 января 2008 г. № 4-З «О выборах депутатов Брянской областной Думы» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/24310454/#ixzz42L1QNCiZ>

³Устав Брянской области от 20.12.2012 г. № 91-З (принят Брянской областной Думой 20.12.2012). URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=28229>

Таблица 1
Table 1

Результаты выборов депутатов Брянской областной Думы шестого созыва¹
The results of elections of deputies of the Bryansk regional Duma of the sixth convocation

Наименование партии	Количество проголосовавших, чел.	%
Политическая Партия Коммунистическая Партия Коммунисты России	16181	3.13%
Региональное отделение в Брянской области Всероссийской политической партии «Партия Великое Отечество»	2475	0.48%
Брянское региональное отделение Всероссийской политической партии «Единая Россия»	371520	71.90%
Брянское региональное отделение Политической партии ЛДПР - Либерально-демократической партии России	26983	5.22%
Региональное отделение всероссийской политической партии «Родина» в Брянской области	7912	1.53%
Региональное отделение Политической партии Справедливая Россия в Брянской области	14839	2.87%
Брянское областное отделение политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации»	46940	9.08%
Политическая партия Коммунистическая партия социальной справедливости	4415	0.85%
Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость»	9270	1.79%
Региональное отделение в Брянской области Политической партии «Гражданская платформа»	3521	0.68%

Формирование представительных органов местного самоуправления в Брянской области осуществляется на основе²:

1) избирательной системы относительного большинства, при которой депутаты избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей, и избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший большее число голосов избирателей по отношению к другому кандидату;

2) избирательной системы, при которой депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов по единому избирательному округу;

3) избирательной системы, при которой не менее половины депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, а часть депутатов от их установленной численности избирается по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

В случае если при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования применяется смешанная избирательная система, при которой часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

На выборах в Брянский горсовет в 2014 году голоса избирателей разделились следующим образом: победила Единая Россия - у нее 67,34% поддержки избирателей, второе место у КПРФ - 12,18%, третье у ЛДПР - 5,15% соответственно. 3,12% голосов отдано за «Российскую партию пенсионеров за справедливость». Более одного процента голосов получили: «Коммунистическая партия Коммунисты России» - 1,79%, «Справедливая Россия» - 1,76%, «Гражданская платформа» - 1,72%, «Коммунистическая партия социальной справедливости» - 1,52%, «Родина» - 1,45%. Меньше одного процента у «Яблока» (0,71%) и у «Партии Великое Отечество» (0,61%). Явка на выборы составила 45% от общего числа избирателей.

¹Архив выборов и референдумов Брянской области. URL: http://www.bryansk.vybory.izbirkom.ru/region/region/bryansk?action=show&root=1&tvld=2322000731529&vrn=2322000731524®ion=32&global=&sub_region=32&prver=2&pronetvd=1&vibid=2322000731529&type=425

²Закон Брянской области от 26.06.2008 г. № 54-З (ред. от 13.05.2015) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области». URL: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=1589&type=0>



Таблица 2
Table 2

Результаты выборов депутатов Брянского городского Совета народных депутатов пятого созыва¹
The results of elections of deputies of the Bryansk city Council of people's deputies
of the fifth convocation

Наименование партии	Количество проголосовавших, чел.	%
Региональное отделение в Брянской области Всероссийской политической партии «Партия Великое Отечество»	931	0.56%
Брянское региональное отделение Всероссийской политической партии «Единая Россия»	116207	69.77%
Политическая Партия Коммунистическая партия социальной справедливости	2279	1.37%
Региональное отделение в Брянской области Политической партии «Гражданская платформа»	2488	1.49%
Брянское областное отделение политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации»	18805	11.29%
Региональное отделение Всероссийской политической партии «Родина» в Брянской области	1871	1.12%
Политическая Партия Коммунистическая Партия Коммунисты России	3127	1.88%
Региональное отделение Политической партии Справедливая Россия в Брянской области	2753	1.65%
Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость»	4573	2.75%
Брянское региональное отделение Политической партии ЛДПР - Либерально-демократической партии России	8455	5.08%
Брянское региональное отделение Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»	1084	0.65%

Таким образом, в избирательном законодательстве Брянской области используются установленные федеральными и региональными законами такие виды избирательных систем как мажоритарная, пропорциональная и смешанная с тенденцией все большего использования системы партийных списков.

Вместе с тем применение пропорциональной избирательной системы на практике сопровождают установление запрета депутатам, избранным в Брянскую областную Думу, на выход из фракции, в которой они состоят; применение высокого заградительного барьера, который необходимо преодолеть партиям для участия в распределении депутатских мандатов на региональных и местных выборах; отсутствие возможности для избирателей проголосовать «против всех» кандидатов (списков кандидатов) в избирательном бюллетене; практика изменения основных элементов избирательной системы региональных и муниципальных выборов менее чем за один год до их проведения. Установление пропорциональной избирательной системы в муниципальных образованиях, имеющих небольшую численность избирателей в отсутствие предпосылок партийного строительства, как представляется, не позволяет гражданам в полной мере реализовать право быть избранными и принуждает их для участия в выборах вступать в политическую партию, что противоречит п. 1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях»².

Требуется активного общественного обсуждения вопроса о графе «против всех» на выборах всех уровней: федеральном, региональном и местном. Как известно, Президент России В.В. Путин в 2014 году подписал закон, возвращающий возможность голосовать против всех кандидатов на выборах в органы местного самоуправления с оговоркой: «законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы местного самоуправления строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене не помещается»³. Вопрос о графе «против всех» на федеральных и региональных выборах остается нерешенным.

Опыт применения на региональных выборах высоких заградительных барьеров показывает, что при 5%-ном заградительном барьере степень представительности избираемых органов ока-

¹Архив выборов и референдумов Брянской области. URL: http://www.bryansk.vybory.izbirkom.ru/region/region/bryansk?action=show&root=1&tvd=2322000731529&vrn=2322000731524®ion=32&global=&sub_region=32&prver=2&pronetvd=1&vbid=2322000731529&type=425

² Федеральный закон Российской Федерации от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с дополнениями и изменениями). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1437

³ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/184566/#ixzz42L6Bhsol>



зывается невысокой: снижается диапазон политических партий, которые могут пройти в областную легислатуру, а муниципальные представительные органы оказываются непредставленными большими группами населения. В связи с этим целесообразно было бы снизить избирательный барьер на выборах депутатов областного законодательного (представительного) органа с 5% на 3%; депутатов представительных органов муниципальных образований - с 7% на 3%.

Число кандидатов от каждого избирательного объединения не должно превышать количество подлежащих распределению мандатов более чем на треть, при этом представляется целесообразным указывать всех кандидатов в избирательном бюллетене для последующего оценивания их избирателями при голосовании. Вместе с тем избиратель, имея определенные партийные предпочтения и обладая всего лишь одной преференцией, должен отметить того кандидата, избрание которого от поддерживаемой им партии он считает наиболее желательным. Так, рано или поздно встанет вопрос о введении преференциального голосования, позволяющего избирателям голосовать не за партию, а за ее конкретных кандидатов, что даст возможность избирателям участвовать в распределении мандатов внутри списка, определяя в нем наиболее достойных.

Известно, что пропорциональная избирательная система, применяемая на всех уровнях выборов депутатов законодательных (представительных) органов власти в Российской Федерации, характеризуется наличием «закрытых» списков кандидатов. Наиболее негативный эффект от применения «закрытых» списков наблюдается на выборах депутатов областного законодательного органа власти. Было бы эффективнее, на наш взгляд, на региональных выборах применять систему «открытых» списков с многомандатными округами.

Отрицательным моментом следует считать все большее распространение практики использования сложных, малоприменимых в мире методик при распределении депутатских мандатов на региональных и муниципальных выборах в представительные органы власти, которые искажают пропорциональность и нарушают принцип равного веса голосов избирателей (метод д'Ондта и Империаля). По нашему мнению, следует закрепить в Федеральных законах № 67-ФЗ и № 184-ФЗ единую методику распределения депутатских мандатов, которую следует применять на выборах представительных органов государственной власти субъектов, - квоту Т.Хэйра¹ и правило наибольшего остатка, продублировав эту норму в региональных законах и законодательстве о муниципальных выборах.

Полагаем также необходимым предоставить субъектам РФ право самостоятельного выбора наиболее удобной для себя избирательной системы, для чего следует, по нашему мнению, внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Но, вместе с тем, в этот же закон, а также в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» следовало бы внести норму, запрещающую реформирование базовых элементов избирательной системы, применяемой на выборах депутатов представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований менее чем за год до проведения выборов. Закрепление подобного запрета думается вполне оправданным, к тому же это вписывается в контекст установленных международными нормами принципов свободного волеизъявления граждан².

Исходя из предназначения и роли местного самоуправления, его специфики, мы полагаем, что применение пропорциональной избирательной системы целесообразно в муниципальных образованиях с большой численностью избирателей. Что касается небольших муниципальных образований, то в них корректнее применять мажоритарную избирательную систему.

Представляется, что в рамках реформирования действующего избирательного законодательства следует: 1) повысить уровень законодательного регулирования основных принципов и институтов избирательной системы посредством качественной переработки федерального закона № 67-ФЗ и придать ему статус федерального конституционного закона; 2) устранить противоречия и пробелы действующих законов, связанных с регулированием избирательных отношений, отразив в них потребности поступательного развития избирательных стандартов, формул и процедур; 3) установить эффективный организационно-правовой механизм согласования прототворчества субъектов Российской Федерации с федеральным избирательным законодательством.

Совершенствование избирательного законодательства должно идти по пути все более тщательного регламентирования избирательных процедур, устранения существующих в законе лазеек для недобросовестного использования избирательных возможностей, для пресечения

¹Из общего количества поданных голосов избирателей за партийные списки исключаются голоса, поданные за партии, набравшие менее 5% голосов. Остальная сумма голосов избирателей делится на общее число депутатских мандатов, замещаемых по пропорциональной избирательной системе (для Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - 225). Таким образом формируется избирательное частное. Затем количество голосов, полученных конкретными партиями, делится на это частное и становится известным количество мандатов каждого избирательного объединения. Подробнее об этом см. URL: http://jurisprudence.academic.ru/6888/метод_Т._Хэра

² См.: Автономов А. С. Избирательная власть. М., 2002. С. 15-27.



совершения правонарушений, влияющих на результат выборов, искажающих конечную волю избирателя.

Вмешательство со стороны государственных органов и особенно органов местного самоуправления по «навязыванию» своего мнения большинству избирателей через так называемый «административный ресурс» вселяет в электорат недоверие и недовольство действующей властью, сеет нежелание участвовать в выборах.

Закон прямо указывает на то, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить к участию или неучастию в выборах и (или) в осуществлении избирательных действий (процедур). Никто не вправе принудить избирателя голосовать за или против определенного кандидата (кандидатов), определенный список кандидатов политической партии (коалиции) либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал. Не допускается составление и (или) опубликование (распространение) персональных сведений об избирателях, принявших участие либо не принявших участие в голосовании¹.

Однако практика последних лет показывает, что некоторые избиратели идут на выборы лишь потому, что работодатели организаций и предприятий, где работают граждане, принуждают их к обязательному участию в выборах, грозя при этом лишением премий и средств материального стимулирования. Разумеется, что это недопустимо, так как речь идет о прямом нарушении прав избирателей.

Таким образом, предстоит приложить немало усилий по улучшению народного представительства в органах законодательной (представительной) власти и созданию дополнительных гарантий для организации и проведения свободных, справедливых и цивилизованных выборов, что должно способствовать повышению электоральной активности современного избирателя.

Список литературы References

- Автономов А.С. Избирательная власть. М.: Права человека, 2002.
Avtonomov A.S. Izbiratel'naia vlast'. M.: Prava cheloveka, 2002. (in Russian)
- Закон Брянской области от 29.06.2012 № 37-З (ред. от 13.05.2015) «О выборах Губернатора Брянской области» (принят Брянской областной Думой 28.06.2012). URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=39009;frame=759>
- Zakon Brianskoi oblasti ot 29.06.2012 № 37-Z (red. ot 13.05.2015) «O vyborah Gubernatora Brianskoi oblasti» (priniat Brianskoi oblastnoi Dumoi 28.06.2012). URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=39009;frame=759>. (in Russian)
- Закон Брянской области от 23 января 2008 г. № 4-З «О выборах депутатов Брянской областной Думы» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/24310454/#ixzz42L1QNCiZ>
- Zakon Brianskoi oblasti ot 23 ianvaria 2008 g. № 4-Z «O vyborah deputatov Brianskoi oblastnoi Dumy» (s izmeneniiami i dopolneniiami). URL: <http://base.garant.ru/24310454/#ixzz42L1QNCiZ>. (in Russian)
- Закон Брянской области от 26.06.2008 г. № 54-З (ред. от 13.05.2015) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области». URL: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=1589&type=0>
- Zakon Brianskoi oblasti ot 26.06.2008 g. № 54-Z (red. ot 13.05.2015) «O vyborah deputatov predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obpazovaniy v Brianskoi oblasti». URL: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=1589&type=0>. (in Russian)
- Федеральный закон Российской Федерации от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с дополнениями и изменениями). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1437
- Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 11.07.2001 g. № 95-FZ «O politicheskikh partiakh» (s dopolneniiami i izmeneniiami). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1437. (in Russian)
- Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/184566/#ixzz42L6Bhsol>
- Federal'nyi zakon ot 12.06.2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiiakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii» (s izmeneniiami i dopolneniiami). URL: <http://base.garant.ru/184566/#ixzz42L6Bhsol>. (in Russian)
- Устав Брянской области от 20.12.2012 г. № 91-З (принят Брянской областной Думой 20.12.2012). URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=28229>
- Ustav Brianskoi oblasti ot 20.12.2012 g. № 91-Z (priniat Brianskoi oblastnoi Dumoi 20.12.2012). URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=28229>. (in Russian)

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).