

Политико-правовое регулирование выборов депутатов Государственной думы в условиях реформирования избирательной системы современной России

Political and legal regulation of elections of deputies of the State Duma in terms of reforming the electoral system of modern Russia

Алексеев Р.А.

канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры политологии и права Московского государственного областного университета;
e-mail: alekseev.r555@mail.ru

Alekseev R.A.

PhD in Political Sciences, associate professor, associate professor at the Department of Political Science and Law, Moscow Region State University;
e-mail: alekseev.r555@mail.ru

Аннотация

Рассматриваются новации избирательного законодательства по выборам депутатов Государственной думы в связи с принятием Федерального закона от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», впервые апробированные на выборах 2016 г. Проанализированы положительные и негативные тенденции реформирования норм избирательного права. Целью исследования выступает анализ политического и правового обеспечения парламентских выборов в условиях реформирования избирательного законодательства. Уделено внимание перспективе внедрения технологии блокчейн на парламентских выборах 2021 г. Внесены предложения, направленные на совершенствование избирательной системы. При исследовании применены различные методы научного познания, такие как: анализ и синтез, дедукция и индукция, аналогия и моделирование. Также были использованы и частно-научные методы, такие как: метод политологической компаративистики, структурно-функциональный подход, с помощью которых был проведен сравнительный анализ норм действующего и утратившего силу избирательного законодательства по выборам парламентариев.

Ключевые слова: выборы депутатов Государственной думы, Федеральное собрание РФ, парламентарии, новации избирательного законодательства, избирательная система, активное избирательное право, пассивное избирательное право, блокчейн, избирательные технологии, «облачные технологии».

Abstract

Innovations of electoral laws at elections of deputies of the State Duma in connection with adoption of the Federal law of February 22, 2014 N 20-FZ "About elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", for the first time approved on elections of 2016 are considered. Positive and negative tendencies of reforming of standards of the suffrage are analysed. As a research objective the analysis of political and legal support of parliamentary elections in the conditions of reforming of electoral laws acts. Attention is paid to the prospect of introduction of technology a blockchain at parliamentary elections of 2021. The offers directed to

improvement of an electoral system are made. At a research various methods of scientific knowledge, such as are applied: analysis and synthesis, deduction and induction, analogy and modeling. Also private and scientific methods, such as have been used: a method of a political komparativistika, structurally functional approach by means of which the comparative analysis of standards of the existing and become invalid electoral laws at elections of parliamentarians has been carried out.

Keywords: Elections of deputies of the state Duma, the Federal Assembly of the Russian Federation, parliamentarians, innovations in electoral legislation, the electoral system, active suffrage, passive suffrage, political participation, blockchain, electoral technologies, "cloud technologies".

Политико-правовая регламентация выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ осуществляется с помощью целого спектра источников избирательного права. Исходные начала процедуры избрания парламентариев содержатся, прежде всего, в Конституции РФ, являющейся ключевым источником как конституционного, так и избирательного права. Для реализации на практике предписаний, содержащихся в Основном законе, строится остальное избирательное законодательство. На основании положений, содержащихся в ст. 3 Конституции РФ, высшим выражением волеизъявления граждан России выступают выборы и референдум. С помощью данной правовой нормы Конституция РФ не только закрепляет, но и гарантирует один из базовых постулатов правового и демократического государства с республиканской формой правления – свободные, гласные, альтернативные и состязательные выборы. В соответствии со ст. 32 Конституции России, каждому гражданину РФ предоставляется право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Данное право реализуется, прежде всего, через право граждан РФ избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право) в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме [5, ст. 32].

В силу значимости и важности законодательной ветви власти, в целом, и высшего законодательного органа государственной власти, в частности, в Конституции РФ Федеральному собранию РФ (парламенту) посвящена пятая глава. В ней нет указания на способы избрания российских парламентариев, а содержится лишь положение о том, что порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной думы устанавливаются федеральными законами. К данным нормативно-правовым актам можно отнести Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [8], в котором закрепляются базовые гарантии для реализации гражданами России права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории государства. Данный закон имеет прямое действие и распространяется на всю территорию государства. Более детально условия проведения и организации выборов депутатов Государственной думы определяет Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [9].

Крайние на настоящее время парламентские выборы в Государственную думу седьмого созыва прошли 18 сентября 2016 г. При подсчете голосов избирателей использовалась смешанная избирательная система. Смешанная избирательная система применялась в России с 1993 по 2003 г. [4, с. 58] и зарекомендовала себя с положительной стороны. В соответствии с ней: ровно половина, т.е. 225 депутатов, избирается по партийным спискам, тогда как вторая половина, также 225 депутатов, избирается в одномандатных избирательных округах с использованием мажоритарной системы относительного большинства голосов. По итогам парламентских выборов 2016 г. победу одержала «партия власти» – «Единая Россия», которая получила конституционное большинство в нижней палате парламента (343 мандата). Второе место получила партия КПРФ (42 мандата), далее с небольшим отставанием следует

партия ЛДПР (39 мандата). Замыкает четверку парламентских партий, получивших представительство в нижней палате парламента – «Справедливая Россия» (23 депутатских мандата) [10]. Данные политические партии, преодолевшие 5% барьер, установленный для прохождения в Государственную думу, получили право на создание своих фракций в нижней палате парламента. Еще две политические партии, «Родина» и «Гражданская платформа», смогли, благодаря победе кандидатов от данных партий в одномандатных округах, провести в Государственную думу по одному депутату. Несмотря на то, что в парламентских выборах принимало участие 14 политических партий, остальные не смогли преодолеть 5% барьер для прохождения в парламента. Кандидаты от данных партий в одномандатных округах также не смогли продемонстрировать результатов, необходимых для победы. Выборы парламентариев нижней палаты российского парламента не вызвали особого интереса у избирательного корпуса страны, в результате чего явка избирателей составила всего 48%, т.е. число абсентеистов, потенциальных избирателей, обладающих пассивным избирательным правом и добровольно отказавшихся от его реализации, достигло свыше 50%.

В соответствии с действующим избирательным законодательством депутаты Государственной думы избираются гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Граждане РФ вправе сами принимать решение об участии или неучастии в выборах, т.к. волеизъявление является добровольным, никто не вправе воздействовать на избирателей. Как уже упоминалось в соответствии с данной избирательной системой, половина депутатов (225 депутатов) избирается по одномандатным избирательным округам с использованием мажоритарной системы относительного большинства голосов (1 депутат – 1 округ), а другая часть (225 депутатов) – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов (т.е. по партийным спискам) [3, ст. 3].

В соответствии с данным законом вся территория России делится на 225 одномандатных избирательных округов (не менее одного округа на один субъект РФ), которые формируются на основе единой нормы представительства избирателей. При разделе территории государства применяется модель, получившая название «лепестковая», в соответствии с которой в состав одного избирательного округа может входить как территория городского поселения, так и прилегающая к нему территория сельского поселения. В результате применения на практике данной модели, крупные по численности населения (т.е. потенциальных избирателей) города делятся на несколько избирательных округов (по «лепесткам»), для их последующего объединения с соседними муниципальными образованиями. На последних парламентских выборах в 32 субъектах РФ было образовано по одному избирательному округу. По два – в двадцати шести, по три – в шести, по четыре – в десяти, по пять – в трех субъектах РФ и т.д. При использовании «лепестковой» модели самое большое число избирательных округов было образовано в двух субъектах РФ: пятнадцать в Москве и одиннадцать в Московской области. Применяемая «нарезка» избирательных округов должна обеспечить примерно равное число округов по числу избирателей, проживающих на их территории. Порядок и требования к формированию избирательных округов утверждается действующим избирательным законодательством сроком на десять лет [9, ст. 12]. Выдвижение в качестве кандидата на должность депутатов нижней палаты парламента осуществляется либо путем самовыдвижения, либо политическими партиями в составе федеральных списков кандидатов.

Политические партии, участвующие в выборах, обладают правом выдвигать по единому федеральному округу партийные списки кандидатов, включающие в свой состав одну федеральную группу и нескольких региональных подгрупп. При этом на федеральную часть списка может приходиться не более 10 кандидатов, тогда как количество региональных групп может включать в себя не менее 35 кандидатов (верхней планки действующее законодательство не устанавливает) [9, ст. 39]. Проводя параллели по сравнению с предыдущими парламентскими выборами 2011 г., численный состав федеральных партийных списков на выборах 2016 г. сокращен и должен включать в себя от 200 до 400

кандидатов (тогда, как ранее мог включать до 600 кандидатов). В действующем избирательном законодательстве устанавливается норма о том, что не более 50% от зарегистрированного ЦИК РФ партийного списка могут составлять беспартийные, что, по мнению законодателя, способствует упрощению процедуры регистрации. Таким образом, партийный список делится на федеральную часть, состоящую не более чем из десяти кандидатов (законодательством предусматривается возможность отсутствия данной группы) и на региональные группы, численностью от 35 кандидатов (на парламентских выборах 2011 г. – 70 кандидатов). При этом один и тот же кандидат может выдвигаться как в составе партийного списка, так и в одномандатном избирательном округе. Что свидетельствует о создании таких льготных условий для баллотирующихся кандидатов, при которых у них увеличиваются шансы для прохождения в нижнюю палату парламента, либо по партийному списку, либо в качестве одномандатника.

Действующим избирательным законодательством предусматривается возможность регистрации без сбора подписей для политических партий, партийные списки которых, а также кандидаты одномандатники, выдвинуты политической партией, которая на последних выборах в Государственную думу была допущена к распределению депутатских мандатов, либо получила не менее 3% голосов избирателей. Также политическая партия освобождается от сбора подписей для регистрации ЦИК РФ, если ее партийный список был допущен к распределению мандатов в Законодательном собрании хотя бы одного субъекта РФ. Данная новация избирательного законодательства ставит в более привилегированное положение парламентские партии, либо партии, представленные в региональных законодательных органах государственной власти, которым не надо тратить денежные средства и время на сбор подписей для участия в выборах. Во всех остальных случаях для поддержки партийного списка необходимо получить не менее 200 тыс. подписей с учетом того, что на один субъект РФ должно приходиться не более 7 тыс. подписей избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе. Для кандидатов самовыдвиженцев устанавливаются более простые условия для регистрации, так кандидату одномандатнику необходимо собрать в свою поддержку не менее 3% подписей избирателей, зарегистрированных на данной территории избирательного округа, в том случае, если в избирательном округе насчитывается менее 100 тыс. избирателей, необходимо собрать не менее 3 тыс. подписей [9, ст. 44].

Избранным по одномандатному округу признается кандидат, который получил в свою поддержку большее число голосов избирателей данного избирательного округа. Результаты выборов депутатов Государственной думы по партийным спискам по единому федеральному избирательному округу подсчитываются с использованием пропорциональной избирательной системы. К распределению депутатских мандатов по общему правилу допускаются те политические партии, которые получили не менее 5% голосов избирателей [9, ст. 88] (на предыдущих парламентских выборах 2011 г. действовал избирательный порог в 7%). Данная новация законодательства призвана упростить попадание небольших по численности и влиянию политических партий в российский парламент. Однако, как продемонстрировали парламентские выборы 2016 г., снижение избирательного порога до 5% (стоит отметить, что такой избирательный порог действовал на выборах парламентариев с 1993 по 2007 г.) никак не отразилось на раскладе политических сил, представленных в Государственной думе. Избирательный барьер преодолели те же партии, которые были представлены в двух предыдущих созывах нижней палаты парламента. На наш взгляд, данное обстоятельство можно объяснить следующим: привычка избирателей голосовать за всем запомнившиеся политические партии, а также тем, что избиратели голосуют за парламентские партии, боясь, что их избирательный голос останется неучтенным, если они проголосуют за другие партии. Для прохождения в парламент кандидатам одномандатникам, в отличие от партий, достаточно получить в свою поддержку простое большинство голосов избирателей от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Так как избирательный барьер для политических партий, участвующих в парламентских выборах,

был снижен до 5%, из законодательства была исключена (предусмотренная на парламентских выборах 2011 г.) норма, что партии, набравшие от 5 до 7% голосов, могут получить одно или два места в нижней палате Федерального собрания РФ [3, с. 201].

В качестве новации избирательного законодательства, которую применили на парламентских выборах 2016 г., стоит отметить использование так называемых «криминальных фильтров», которые устанавливаются в отношении кандидатов в парламентарии. В соответствии с требованиями законодательства, кандидат на должность депутата должен не только указать сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости, но также и обо всех имевшихся у него ранее погашенных судимостях. По мнению политологов, данные требования не только исключают попадание во властные структуры лиц с криминальным прошлым, но и позволят сократить количество применяемых политических технологий [6, с. 204], рекрутирующих в госструктуры бывших чиновников, даже единожды «запятнавших» свою репутацию. Дополнительно установлены заградительные цензы для кандидатов, которые были апробированы в ходе парламентских выборов 2016 г. В настоящее время запрет на баллотировку своей кандидатуры в нижнюю палату российского парламента установлен не только при неснятой или непогашенной судимости за тяжкие и особо тяжкие преступления, но и в течение 10 и 15 лет со дня ее погашения соответственно. По мнению законодателя, данная новация призвана сократить число парламентариев с криминальным прошлым. Кандидаты на должность депутата Государственной думы при регистрации ЦИК РФ обязаны сообщать сведения о наличии движимого и недвижимого имущества, находящегося за пределами территории РФ, в том случае, если у них имеются счета в иностранных банках, обязаны закрыть их или перевести в российские банки.

В соответствии с принятыми 15 февраля 2015 г. поправками в избирательное законодательство, на избирательном участке разрешено присутствовать не более двух наблюдателей от политической партии или кандидата, принявших участие в выборах. Данная избирательная новация привела к сокращению наблюдателей на парламентских выборах 2016 г. по сравнению с избирательной кампанией 2011 г. При проведении и освещении результатов голосования ЦИК РФ стал активно использовать так называемые «облачные технологии», обеспечивающие большую прозрачность выборов, которые положительно зарекомендовали себя в США [7, с. 112]. Положительной тенденцией следует назвать норму законодательства о том, что наблюдатели наделяются правом свободно проводить фото и видеосъемку на территории избирательного участка, тогда как ранее такое право предоставлялось лишь представителям СМИ. Усложнена и процедура удаления наблюдателей с избирательного участка, которая стала возможна лишь по решению суда, ранее таким правом обладала участковая комиссия. Негативный оттенок носит новация, касающаяся возможности опротестовать результаты выборов в судебном порядке в отводящийся более короткий, чем ранее срок. Так, если ранее на оспаривание результатов выборов в суде отводился целый год, в настоящее время установлен срок в три месяца. Избиратели вправе обжаловать решения избирательной комиссии лишь на том избирательном участке, на котором они голосовали. Все вышеперечисленные новации были опробованы в ходе парламентских выборов 2016 г.

Выводы

Постоянное реформирование как избирательной системы России в целом, так и избирательной системы при выборах парламентариев, в частности, совершенствование избирательного законодательства и избирательных технологий свидетельствует о том, что современная Россия находится в поиске наиболее приемлемой для российской избирательной системы электоральной формулы. Рассмотрев и проанализировав новеллы избирательного законодательства, которые были апробированы в ходе парламентских выборов 2016 г., можно сделать вывод о том, что они имеют как положительную, так и отрицательную стороны. С одной стороны, законодатель упрощает правила регистрации политических партий и кандидатов для участия в парламентских выборах, происходит также

возврат к положительно зарекомендовавшей себя на протяжении четырех избирательных кампаний (1993–2003 гг.) смешанной избирательной системе, к прозрачности подсчета голосов избирателей; с другой стороны – были узаконены неравные стартовые возможности для участия в выборах парламентских и непарламентских партий, сокращение численности наблюдателей со стороны партий и кандидатов. В силу вышеперечисленных обстоятельств, представляется необходимым внесение ряда предложений, направленных на совершенствование действующего избирательного законодательства по выборам депутатов нижней палаты парламента.

На наш взгляд, применение на следующих парламентских выборах 2024 г. технологии блокчейн (положительно зарекомендовавшей себя в Австралии, Сьерра Леоне и др. странах), во-первых, обеспечит максимальную прозрачность выборов. Позволит хотя бы частично развеять сомнения определенной части избирателей, считающей, что от их голоса ничего не зависит, так как результаты выборов предопределены заранее (использование административного ресурса, фальсификация результатов голосования и т.д.). Во-вторых, может позитивно сказаться на сокращении доли абсентеистов, т.е. избирателей, не принимающих участие в голосовании из-за нежелания тратить свое свободное время на поход до избирательного участка. Как уже указывалось нами ранее, явка на выборах депутатов Государственной думы 2016 г. в России была рекордно низкой и составила всего лишь 47,88 % [10], что ставит под сомнение легитимность данного органа власти. Большое количество абсентеистов насчитывается только в США и Швейцарии, где избиратели либо полностью доверяют власти и не хотят ничего менять, либо «устали» от таких форм прямой демократии, как выборы и референдумы [1, с. 188]. С использованием системы блокчейн проблема электорального абсентеизма могла бы быть решена хотя бы частично. Многие представители молодежи в возрасте от 18 до 24 лет [2, с. 6], отказывающиеся от участия в выборах из-за нежелания тратить свое время на посещение избирательного участка, смогут реализовать свое активное избирательное право, не выходя из дома.

Литература

1. *Абрамов А.В.* Раскол электорального поля и перспективы патриотической консолидации современного российского общества. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2013. – №5. – С. 184–192.
2. *Алексеев Р.А.* Блокчейн как избирательная технология нового поколения – перспективы применения на выборах в современной России. // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). – 2018. – № 2. URL: www.evestnik-mgou.ru.
3. *Алексеев Р.А.* Избирательные кампании парламентских выборов (1993–2016 гг.) и особенности электорального поведения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2018. – № 3. – С. 195–206.
4. *Алексеев Р.А.* Политико-правовая трансформация избирательной системы России в период с 1993 по 2013 годы. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2013. – Т. 2. – № 5. – С. 52–61.
5. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изменениями и дополнениями №6-ФКЗ и №7-ФКЗ от 30.12.2008, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Российская газета, от 25 декабря 1993 года. №-237.
6. *Федорченко С.Н.* Политико-менеджерское обеспечение российской избирательной системы. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2013. – Т. 2. – №5. – С. 199–208.
7. *Федорченко С.Н., Федорченко Л.В.* Власть и облачные технологии в России и США // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2016. – № 2. – С. 108–116.

8. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 01.06.2017 N 104-ФЗ) // Российская газета, от 15.06.2002. N 106.
9. Федеральный закон от 22.02.2014 N20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 18.06.2017 N 127-ФЗ) // Российская газета, от 26.02.2014. N 45.
10. Результаты выборов в Госдуму по регионам России [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИА РБК: [сайт]. URL: <https://ria.ru/infografika/20111206/508314920.html> (дата обращения: 08.09.2018).