РОССИЙСКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

Мельникова Виктория Юрьевна

студент Института сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) ДГТУ, РФ, г. Шахты

Кичалюк Ольга Николаевна

научный руководитель, канд. юрид. наук, доц. Института сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) ДГТУ, РФ, г. Шахты

Право избирать и быть избранным является важнейшим политическим правом граждан Российской Федерации. В конституционном праве термином «выборы» обозначается процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования правомочных лиц при условии, что на каждый такой мандат могут претендовать в установленном порядке два или более кандидата.

Избирательное право — в объективном смысле — это система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления. Объективное избирательное право регулирует избирательную систему в широком смысле. Обычно предметом избирательного права считаются связанные с выборами общественные отношения, в которых прямо или косвенно участвуют граждане. Избирательное право является одним из институтов конституционного права. Избирательное право — в субъективном смысле — это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления. Оно представляет собой комплекс конкретных прав лица, среди которых особо следует выделить активное и пассивное избирательное право в связи с политическими правами человека и гражданина.

Становление российской государственности — крайне сложная и противоречивая сфера, где происходят глубокие и быстрые перемены: отказ от старых стереотипов и поиск новых форм, переосмысление исторического опыта и критика классических авторитетов. Отражением этих процессов явился и новый подход к способам и порядку формирования государственных органов. Актуальность рассматриваемой темы очевидна. Избирательная система определяет порядок проведения выборов в государстве, а также включает в себя все общественные отношения, связанные с ними. Конституция РФ 1993 года объявила референдум и выборы высшим выражением власти народа, непосредственным ее проявлением. Однако государственность является институтом, полностью и исключительно отвечающим за структуру и форму избирательной системы. Действительно, выборы — это форма непосредственной демократии. Именно поэтому избирательное право также рассматривают и в качестве подотрасли конституционного права [6].

В мире традиционно используются пропорциональная, мажоритарная и смешанная избирательные системы. Пропорциональная система выборов — это система, при которой депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов, если они преодолели процентный барьер. Мажоритарная избирательная система — это система, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей по избирательному округу, по которому они баллотируются. Смешанная избирательная система выборов сочетает в себе как пропорциональную, так и мажоритарную системы. В данном случае часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с принципами пропорциональной системы, что

способствует более полному учёту голосов избирателей и точнее отражает реальную картину политической ситуации в стране, другая часть — в соответствии с принципами мажоритарной системы, что способствует формированию устойчивого правительства. У каждой из этих систем есть свои положительные и отрицательные стороны. Рассмотрим подробнее избирательные системы РФ в историко-правовом аспекте, а также проблемы смешанной избирательной системы.

В связи с изменениями в нашей стране Президентом были приняты Указ 1993 года «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» [7], т. е. утверждено Положение о выборах депутатов Государственной Думы. А также Указ от 11 октября 1993 года «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [8], т. е. утверждено Положение о выборах депутатов Совета Федерации. Эти два Указа вводили смешанную избирательную систему при выборах 450 депутатов Государственной Думы и мажоритарную избирательную систему относительного большинства при выборах 178 депутатов Совета Федерации.

Согласно смешанной системе выборы 225 депутатов проходили по одномандатным округам по правилам мажоритарной системы относительного большинства, а других 225 депутатов — по спискам кандидатов от избирательных объединений по пропорциональной системе. Мандаты по одномандатным округам получали кандидаты, набравшие в своем избирательном округе большинство голосов. В списках же указывались конкретные кандидаты, мандаты среди которых распределялись пропорционально числу голосов, полученных объединениями, но при этом не менее 5 % голосов. В свое время, данную систему и критиковали и поддерживали, что свойственно любым нововведениям.

В целом процесс становления избирательной системы «новой» России напрямую связан с усовершенствованием и новым этапом развития избирательного законодательства. В первую очередь, в данном процессе отражалось соотношение конституционных норм, регламентирующих выборы, и норм текущего избирательного законодательства. В Конституции РФ, по сравнению с ранее действующей Конституцией, нет главы, посвященной избирательной системе, только лишь несколько положений.

Первым шагом законодателя была систематизация избирательной системы в целом. Так был разработан и принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» [10]. В этом законе сформулированы и определены общие принципы для всех выборов в России и гарантии реализации избирательных прав гражданами. Федеральный закон соответствовал принципу федерализма, основываясь на разграничении предметов ведения между РФ и ее субъектами. Разработка законодательства о регулировании основных гарантий избирательных прав граждан РФ была необходима, что было отмечено проведением выборов в законодательные органы государственной власти субъектов РФ после декабря 1993 года. Это способствовало положительным изменениями в практике проведения выборов, но гарантий избирательных прав граждан России все же было недостаточно.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» [10] полностью не регулировал выборы в определенные органы государственной власти. Т. е., согласно данному Федеральному закону проведение выборов было невозможным, если бы отсутствовали нормативно-правовые акты, детально регулирующие все аспекты выборов, возникающих на каждом уровне. Однако именно в этом ФЗ фиксировался механизм правовой защиты избирательных прав граждан РФ, нарушения которых могли быть обжалованы в суде или избирательной комиссии.

В 1995 году был принят Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» [11]. В ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 1995 года были внесены изменения в порядок формирования федерального списка кандидатов. В Положении о выборах депутатов Государственной Думы 1993 года было указано, что избирательные объединения, размещая кандидатов в списке, могли разбить его полностью или частично на региональные группы. В соответствии с ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», избирательные объединения могли также разбить список кандидатов полностью или частично

на региональные группы, то есть по субъектам или группам субъектов РФ, но в части списка, не входящей в региональные группы, могло быть не более 12 кандидатов. Новшеством в проведении выборов стало и появление схемы избирательных округов, утвержденной в 1995 году Федеральным законом. Согласно единой системе были созданы 89 избирательных комиссий субъектов РФ, 225 окружных избирательных комиссий, 2700 территориальных избирательных комиссий и 93 тысячи участковых избирательных комиссий. Именно они обеспечивали подготовку и проведение выборов второго созыва Государственной Думы в 1995 году в соответствии с законодательством.

Выдвижение кандидатов в депутаты в 1995 году регламентировалось более детально в сравнении с ситуацией 1993 года. Все решения о выдвижении кандидатов по федеральному избирательному округу и одномандатным округам принимались на конференциях избирательных объединений только путем тайного голосования. Разделение списка кандидатов на региональные группы по субъектам или по группам субъектов РФ полностью или частично было обязательным для того, чтобы повысить число кандидатов из регионов и сблизить их с избирателями. Также в определенный срок необходимо было собрать 200 тысяч подписей избирателей в поддержку федерального списка от каждого избирательного объединения. Но и здесь было определенное условие: от одного субъекта РФ подписи должны были составлять не более 7 % от общего количества подписей. В выборах 1995 года из 111 объединений, выдвинувших кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ второго созыва, 40 принимали участие как самостоятельные, а 71 — уже в составе 29 избирательных блоков. Впервые 1995 году на практике были опробованы элементы Государственной автоматизированной системы «Выборы». Ее начало было положено Указом Президента 1994 года «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» [13]. Правильное, качественное и квалифицированное применение элементов системы показало высокую эффективность компьютерных технологий в избирательном процессе.

Избирательные кампании 1995 и 1996 годов, последующие выборы в органы власти субъектов Федерации продемонстрировали действенность Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» [10]. Вместе с тем выборы всех уровней показали, что при их проведении правовых и организационных возможностей избирателей, избирательных комиссий зачастую не хватает для обеспечения наиболее полной реализации демократических принципов избирательного права. Так был подготовлен и вступил в силу новый Федеральный закон 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», направленный на более полное обеспечение избирательных прав граждан России. ФЗ 1999 года внес в него изменения и дополнения, что повлекло необходимость подготовить к выборам Президента РФ 2000 года новый Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации». Проект нового Закона был подготовлен в ЦИК РФ и содержал около 200 поправок. 31 декабря этот ФЗ был подписан и официально опубликован 5 января 2000 года. Новшеством этого закона являлось то, что повторное голосование могло проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия кандидатов останется только один кандидат. При этом кандидат считается избранным на должность Президента РФ, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В 2003 году предстояли очередные выборы депутатов Государственной Думы РФ. Практически более чем за полгода до начала избирательной кампании было завершено масштабное и комплексное обновление правовой базы в сфере избирательного права. Кроме нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [12] был принят в новой редакции Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [15], разработаны и приняты федеральные законы «О политических партиях» [16], «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» [1], уточнены и усилены меры ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдумах. Впервые в российском законодательстве была установлена уголовная ответственность за вмешательство должностных лиц в деятельность избирательных комиссий, за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения или блока. Предпринятые законодательные меры способствовали значительному уменьшению конфликтных ситуаций в период избирательной

кампании. Верховный Суд РФ рассмотрел 8 жалоб на действия и решения ЦИК России и лишь одну из них удовлетворил. После выборов в соответствии с ФЗ 2001 года «О политических партиях» заработал механизм государственной поддержки политических партий в зависимости от количества полученных голосов избирателей. Три партии и один блок, набравшие более 5 процентов голосов избирателей, получили право в ближайшие четыре года выдвигать и регистрировать кандидатов на выборах любого уровня в РФ без сбора подписей. В 2004 году состоялись выборы Президента РФ. Все избирательные комиссии, в том числе участковые, из которых более 350 работали в странах ближнего и дальнего зарубежья, осуществляли подготовку и проведение выборов главы Российского государства. В 2005 году был принят ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесены изменения в ряд ФЗ, которые создали сильную систему законодательства, обеспечивающую правовые гарантии проведения выборов и референдумов на всех уровнях.

В 2007 году Президент заявил, что предстоящие выборы в Государственную Думу РФ — важнейшее событие политического года, на котором будет решаться вопрос о преемственности государственной политики. Эти выборы уже проходили по пропорциональной системе, которая, по мнению Президента, поспособствует развитию в России гражданского общества, простимулирует процесс формирования сильных партий, способных разрабатывать серьезные программы, имеющие общенациональное значение, и их реализовывать. Считалось, что пропорциональная система поможет устранить основной недостаток мажоритарной системы: в одномандатных округах депутаты избирались чаще всего небольшим числом голосов избирателей, а голоса, отданные за других кандидатов, вообще не учитывались. При пропорциональной системе партия, получающая большее число голосов избирателей, соответственно получит большее число депутатских мест. Также к выборам 2007 года был отменен и минимальный порог явки избирателей.

Данные новшества, на наш взгляд, позволили предоставить более ясное понятие о программах партий и их конкурентоспособности. Отсутствие выборов по одномандатным округам, нам кажется, помогает воспрепятствовать приходу к власти «авторитетных» представителей местных уровней. Но при этом, пропорциональная система выборов может приводить к нестабильному управлению страной чаще, чем мажоритарная. Также ее недостатком считается частичная потеря принципа народовластия и связи депутатов с избирателями. Избиратель, глядя на бюллетень, голосует за партию, он видит фамилии только трех ее лидеров, да и не всегда лидеров, это могут быть просто известные общественные деятели. Да, списки кандидатов от каждой политической партии, зарегистрированной ЦИК, заранее публикуются, но не всех их смотрят и запоминают. Другим недостатком считается невозможность выразить свое предпочтение определенному кандидату. Избиратель голосует за весь список в целом, все в нем получают равное число голосов избирателей. Но возможность и реальность не совпадают. Это зависит от того, в каком порядке составлен список, преимущество в котором — у стоящих на первых позициях. Возможно, есть смысл ввести преференциальное голосование, если речь идет о партийных списках. Как показывает практика, обычный избиратель не всегда понимает процесс распределения мандатов и отказывается участвовать в выборах.

В ноябре 2012 года российский политолог Д. Орлов заявил, что в 2013 году необходимо вернуться к смешанной системе, а к 2016 году восстановить ее полностью. В начале декабря 2012 года эту идею поддержал Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию [2]. Позднее, в 2013 году были приняты поправки к законам о выборах, возвращающих нас к смешанной избирательной системе, а 8 сентября 2013 года прошли первые выборы по смешанной избирательной системе. Сочетая в себе элементы и мажоритарной, и пропорциональной, смешанная избирательная система позволяет гражданам более точно осуществлять свой выбор и отдавать предпочтения тем или иным кандидатам. В целом, возможно, в дальнейшем, в России будет принято решение о радикальном реформировании избирательного процесса в нашей стране, которое будет отличаться от международных норм и стандартов. Поэтому, выбор оптимальной избирательной системы как федерального уровня, так и субъектов, местного самоуправления является актуальным.

Список литературы:

1. Байтин М.И. Сущность права. М., 2005. 544 с.
2. Информационно-аналитические материалы Государственной Думы // URL: http://iam.duma.gov.ru/node/3/4646/16481 (дата обращения 20.10.2013).
3. Захарова И.В., Кокотова А.Н. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 441 с.
4. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Инфра-М, Норма, 2010. 384 с.
5. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.10.2013).
6. Малько А.В. Теория государства и права. М., 2012. 400 с.
7. Указ Президента РФ от 01.10.1993 № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 49. Ст. 3907.
8. Указ Президента РФ от 11.10.1993 № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42. Ст. 3994.
9. Указ Президента РФ от 23.08.1994 № 1723 «О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.10.2013).
10. Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.
11. Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.10.2013).
12. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.
13. Федеральный закон от 31.12.1999 № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.10.2013).
14. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.10.2013).
15. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О политических партиях» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.10.2013).
16. Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.10.2013).