

УДК 342.8

СМЕШАННАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.Н. Ковяшова

В статье рассматриваются вопросы представительства во власти, представлены различные избирательные системы, влияние избирательных систем на формирование депутатского корпуса.

24 февраля на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> опубликован новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 №20-ФЗ, который вводит смешанную мажоритарно-пропорциональную систему выборов в Госдуму, когда половина депутатов (225 человек) избираются по партийным спискам, а другая половина — по одномандатным округам.

Отсюда следует, что представительные органы на федеральном уровне в следующем созыве будут избираться также как и несколько лет назад, но с определенными изменениями. В рамках данной статьи рассмотрим причины этого изменения и перспективы смешанной избирательной системы в России на современном этапе развития.

Исходя из терминологии, смешанная избирательная система - это когда часть парламента избирается по одной избирательной системе, а часть по другой. Так как самих избирательных систем существует множество, то и вариантов их сочетания тоже много. Однако в России смешанную систему подразумевают именно как сочетание мажоритарной и пропорциональной. Это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается на персональной

основе по мажоритарным округам, а другая часть - на партийной основе по пропорциональному принципу представительства [1].

В рамках смешанной избирательной системы, в свою очередь, выделяются две разновидности в зависимости от того, в каких вариантах используются указанные электоральные формулы: смешанная «несвязанная» (или раздельная) система и смешанная «связанная» система. В смешанной «несвязанной» избирательной системе две составляющие её электоральные формулы (пропорциональная и мажоритарная) применяются независимо друг от друга [2]. При смешанной «связанной» системе их использование взаимосвязано, то есть получение мест по одной из электоральных формул происходит с учетом результатов по другой. Кроме того, соотношение между принципами пропорциональности и мажоритарности в смешанной избирательной системе может быть различным: в одних случаях они сочетаются в равной пропорции; в других – преобладает принцип пропорциональности; в третьих – в большей мере применяется принцип большинства.

Смешанная «несвязанная» мажоритарно-пропорциональная избирательная система уже использовалась в Российской Федерации для выборов депутатов Государственной Думы РФ первых четырех созывов, а именно первого – четвертого созывов 1993, 1995, 1999, 2003 гг. Половина (225) депутатов Думы избиралась по мажоритарной системе в 225 одномандатных избирательных округах. Избрание происходило на основе относительного большинства: избранным считался кандидат, получивший голосов больше, чем другие кандидаты при условии, что голосов против всех кандидатов подано меньше, чем за победившего кандидата. При этом выборы признавались состоявшимися при условии явки более 25% избирателей округа. Конечно, говорить об адекватности представительства при данной системе выборов можно лишь с большой долей условности. При явке в 30 - 40 % (именно столько избирателей приблизительно

проявляли свою активность на выборах в ГД РФ) депутаты-одномандатники представляли абсолютное меньшинство населения в парламенте. При этом они постоянно заявляли, что «именно одномандатники - реальные представители народа» [3], используя традиционные аргументы о «непосредственной связи с избирателями».

Вторая половина депутатов ГД РФ избиралась по пропорциональной системе на основе партийного представительства в едином общефедеральном 225-мандатном избирательном округе. Политические партии выдвигали составленные в порядке приоритета (ранжированные) списки своих кандидатов, за которые предлагалось проголосовать избирателям всей страны. Соответственно, правом участвовать в таких выборах предоставлялось (на определенных условиях) только общефедеральным партиям или избирательным блокам, включающим в себя такие партии. Право участвовать в пропорциональном распределении мандатов получали партии (избирательные блоки), набравшие в целом по стране более 5% голосов избирателей. Выборы считались состоявшимися при условии 25%-ной явки избирателей, а также, если по итогам голосования партии-победительницы получали в совокупности не менее 50% голосов проголосовавших избирателей. Партии (блоки), преодолевшие пятипроцентный барьер, получали депутатские места в соответствии с количеством голосов (в процентном выражении), полученных партией (блоком) на выборах (расчет производился, соответственно, от 225 депутатских мест). Дополнительно партии-победительницы получали так называемые «бонусные мандаты», не доставшиеся партиям, набравшим менее 5% голосов избирателей, которые распределялись между преодолевшими избирательный барьер партиями также строго пропорционально полученным ими голосам избирателей [4].

Вновь принятый Закон сохраняет действующий пятипроцентный избирательный барьер (в Федеральном законе от 18.05.2005 №51-ФЗ «О

выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» до редакции 02.05.2012 № 41-ФЗ распределению депутатских мандатов допускались федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей). Для участия в выборах политическая партия должна будет собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно быть не более 7 тысяч подписей избирателей. Подписи не нужно будет собирать партии, которая на последних выборах уже прошла в Государственную Думу РФ, или не прошла, но набрала не менее 3% голосов избирателей, а также партии, уже имеющей фракцию хотя бы в одном субъекте РФ.[5]

Этот Федеральный Закон, законопроект которого был внесен в марте прошлого года Президентом России, вызвал широкую политическую дискуссию в российском обществе, отчего прохождение его через Думу затянулось. В первом чтении законопроект был принят 16 апреля 2013 года. За период от первого до второго чтения вносилось множество предложений по усовершенствованию избирательной системы. Думский Комитет по конституционному законодательству и госстроительству рекомендовал принять во втором чтении президентский законопроект о новом порядке выборов в Госдуму, предложив внести в текст документа более двух сотен депутатских поправок. Еще больше - около четырех с половиной сотен - назначено к отклонению. [6]

Так, например, члены партии «Справедливая Россия» выдвигали требования по возврату избирательных блоков, чтобы малые партии могли так же участвовать в распределении мандатов. Предлагали вернуть графу «Против всех» в бюллетени, которыми избиратели будут голосовать на выборах в Госдуму. Требовали внести в законопроект норму, которая бы могла надежно защитить от фальсификаций и снизить барьер на думских выборах с пяти до трех процентов. Но все эти пожелания остались в

таблице отклоненных поправок. Большинство проголосовало за текст законопроекта с поправками, рекомендованными профильным комитетом.

От первого до второго чтения прошел почти год. Но промедление оказалось полезным: компромисс по принципиальному вопросу - о правилах участия партий в политической борьбе - был все-таки найден. В результате появилась поправка лидеров четырех думских фракций - Владимира Васильева, Владимира Жириновского, Геннадия Зюганова и Сергея Миронова, которая определяет принципы, позволяющие партии зарегистрировать свой федеральный список претендентов на думские мандаты[7]. Глава профильного комитета Владимир Плигин назвал эту поправку системообразующей. По его мнению, она не исключает политической конкуренции и в то же время не допускает к участию в выборной кампании случайные партии, никого по сути не представляющие. "Необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения", - так формулируется эта поправка.[6]

Основным достоинством смешанной избирательной системы является то, что данная электоральная формула одновременно способна обеспечить пропорциональное партийное представительство и представительство территорий. Соответственно, избиратель имеет возможность проголосовать как за партийный список, выбирая конкретную политическую программу, так и за конкретного кандидата, выдвинутого на определенной территории. Тем самым, с одной стороны, обеспечивается представление политических интересов, предпочтений в

обществе, стимулируется процесс становления и развития многопартийности, а с другой стороны, сохраняется связь избирателя с избранными депутатами: каждый избиратель в пределах определенной территории (избирательного округа) имеет своего представителя в парламенте, избранный депутат в пределах определенной территории проводит работу и отчитывается перед своими избирателями.[8]

Сложности возникают и в процессе применения института отзыва депутатов. Избрание депутата по мажоритарной системе означает его ответственность перед избирателями в пределах конкретной территории, а соответственно и возможность применения процедуры его отзыва. В то же время при пропорциональной системе институт отзыва не применяется, так как избиратели голосуют в целом за партию, политическую программу. При смешанной системе применение отзыва депутатов также невозможно, иначе будет нарушен принцип равенства прав избранных депутатов, независимо от способа их избрания. Здесь уже можно говорить о том, что контроль со стороны избирателей несколько утрачивается. В своем выступлении перед Федеральным Собранием Президент РФ В.В. Путин заострил внимание на том, что демократия - это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы[8].

Несомненным преимуществом мажоритарной составляющей смешанной избирательной системы является обеспечение реализации пассивного избирательного права беспартийными гражданами, имеющими возможность самостоятельно выдвигать кандидатуры в порядке самовыдвижения, не обращаясь за возможностью баллотироваться к политическим партиям.

Использование пропорциональной составляющей смешанной избирательной системы в целях обеспечения функционирования сформированного парламента позволяет создавать в нем фракции, то есть

объединения депутатов, избранных в составе определенных партийных списков. Однако возникают сложности с теми депутатами, которые были избраны по мажоритарной системе в рамках смешанной системы. Большинству таких депутатов впоследствии приходится или присоединяться к какой-либо партийной фракции, или вступать в саму партию, так как их самостоятельная деятельность в парламенте крайне затруднительна. Создание такими депутатами самостоятельных депутатских объединений, помимо фракций, приводит к появлению в парламенте множества мелких фракций. В результате, представительные органы, сформированные на такой основе, таят в себе возможность превратиться в так называемые «лоскутные парламенты», что негативно скажется на их работе.[1]

На первый взгляд может показаться, что избирательная система сама по себе не может и не должна оказывать существенного воздействия на итоги выборов. Избирательная система есть не что иное, как определенная система и процесс, трансформирующая голоса в мандаты, которая должна быть нейтральной по своему характеру, не создавать преимуществ и препятствий никаким партиям и кандидатам. Однако, исходя из анализа положительных и отрицательных сторон данного вида избирательной системы, можно говорить о том, что и она не совершенна. Можно предположить, что смешанная система, которая будет применена на следующих выборах депутатов Госдумы в 2016 году позволит сформировать кадровый резерв из новых политиков, заставив парламентскую оппозицию понервничать, так как партии-сторожилы способны привести своих одномандатников в парламент, что позволит в лидирующей фракции вновь достигнуть конституционного (квалифицированного) большинства, как это было во фракции «Единая Россия» ГД РФ 5 созыва.

Таким образом можно сделать вывод о том, что база поддержки многопартийной системы в российском обществе расширилась и что бы снизить негативный эффект недостатков той или иной избирательной системы были внесены изменения в избирательное законодательство. Предыдущая пропорциональная избирательная система была необходима для преобразования политических институтов.

Возвращение смешанной избирательной системы не означает возврата назад, эта система, надеемся, будет работать в новой среде. Главное что вновь вернется территориальное представительство, а это значит, что избиратель будет знать своего депутата, так как голосовать по мажоритарному округу они будут за конкретного человека, а не список кандидатов, который за время полномочий созыва может практически полностью поменяться. Присутствие партий на территориях так же сыграет огромную роль в формировании политических партий и многопартийности - главного элемента гражданского общества. Выражение и защита групповых и индивидуальных интересов граждан – это важная функция представительства во власти.

Библиографический список:

1. Китновская О. В. Смешанная избирательная система: понятие, достоинства и недостатки / О. В. Китновская // Актуальные вопросы юридических наук: материалы междунар. науч. конф. — Челябинск: Два комсомольца, 2012. — С. 19-21.
2. Иванченко, А.В. Избирательная система Российской Федерации: новый этап развития / А.В.Иванченко // Журнал российского права. — 1998. — № 9. — С. 3 — 5.
3. Дмитриев Ю.А. Избирательное право: учеб. / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.

4. Постников А.Е. Система российского избирательного законодательства // Журнал российского права. - 2007. - №1. - С. 4.
5. Эксперты и политики поддержали введение нового механизма выборов в ГД [Электронный ресурс] // РИА Новости 19 февраля 2014. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20140219/995804018.html> – Дата обращения 20.02.2014.
6. С поправкой на избирателя [Электронный ресурс] // Российская газета 07 февраля 2014. – Режим доступа: <http://rg.ru/2014/02/07/vybory.html> - Дата обращения 20.02.2014.
7. Читали почти год [Электронный ресурс] // Российская газета 12 февраля 2014. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/02/12/vibori-site.html> - Дата обращения 20.02.2014.
8. Современная юриспруденция: тенденции развития: материалы международной заоч. науч.-практич. конф. 10 апреля 2013г. / Новосибирск: Изд. «СибАК», 2013. - 106с.
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
10. Зудин А. Смешанная система выборов: новый старт [Электронный ресурс] // Взгляд 16 апреля 2013. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/opinions/2013/4/16/628915.html> - Дата обращения 25.02.2014.

I.N. Kovyashova