

СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

В.В. Небредовская

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ АКТИВНОГО И ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ПРИ ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2011 ГОДА

V.V. Nebredovskaya

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF THE REALIZATION OF ACTIVE AND PASSIVE SUFFRAGE IN ELECTIONS TO THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2011

Демократия не может стать выше уровня
того человеческого материала,
из которого составлены её избиратели.
Бернард Шоу

В статье рассматриваются порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, основные гарантии реализации конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и в процессе исследования, представлены рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства, регулирующего выборы высшего Законодательного органа России. Особое место в работе занимает формирование у студентов современных демократических представлений об избирательном праве и избирательном законодательстве.

Ключевые слова: избирательная система и избирательное законодательство, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

The article reviews the procedure of formation of the the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, covering the main guarantees of the realization of the constitutional right to elect and be elected to the state authorities, and in the process of research gives recommendations on the improvement of the election legislation, which regulates the Elections to the Supreme Legislature of the Russian Federation. The special part of the article is aimed at creating the students' contemporary democratic views on electoral right and electoral process.

Key words: legal culture, electoral system and electoral right, elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation

Социально-экономическое развитие Российской Федерации зависит от выбора курса развития страны органами представительной власти, которые должны избираться на основе равного всеобщего избирательного права гражданами. В Российской Федерации на федеральном уровне прямым способом избирается одна палата Федерального Собрания, Государственная Дума и глава государства – Президент Российской Федерации. Именно в них воплощается высшая властеобразующая воля народа и от них дается главный импульс формированию всей исполнительной и судебной власти на федеральном уровне. Отсюда вытекает исключительно высокая роль выборов. Становление и развитие правового пространства в Российской Федерации одним из существенных условий имеют юридическое обеспечение императивного проведения выборов как единственного допустимого легитимного способа делегирования власти народа представительным государственным органам.

В декабре 2011 г. на территории России прошли выборы в высший законодательный орган - Государственную Думу шестого созыва, а в марте 2012 – Президента Российской Федерации, отшумели предвыборные дебаты, в жизни российского общества началась новая точка отсчета. На основании вышеизложенного, считаем, что выработка мер по преодолению безразличности граждан к институту выборов, их информирование об основных понятиях избирательного права и процесса, о личных, политических и социально-экономических вопросах, формирование электоральной культуры граждан являются приоритетным направлением.

Данная статья посвящена развитию правовых знаний студентов Российского Гидрометеорологического Университета в сфере избирательного законодательства. Полагаем, что в рамках одной публикации невозможно полноценно проанализировать достаточно объемные нормативно-правовые акты, регулирующие выборы представительных органов федерального, региональных и муниципальных уровней, а также роль и участие граждан в формировании дееспособного развитого государства. Поэтому автор попытается в рамках данного исследования осветить порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Избирательное право, регулирующее порядок проведения выборов, последние 18 лет является самым нестабильным, динамично развивающимся, постоянно изменяющимся институтом конституционного права Российской Федерации. Проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ каждого созыва предшествовало принятие соответствующих нормативных правовых актов. Федеральные законы о выборах в Государственную Думу основываются на принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. В ней установлены принципы избирательного законодательства, содержатся конституционные гарантии реализации права российских граждан избирать и быть избранными в выборные органы, определен численный состав Государственной Думы.

Определяющее значение для избирательного права Российской Федерации приобрел Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1, с. 3]. В соответствии со статьей 3 Закона участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью побудить его к участию или неучастию в выборах

и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Таким образом, гражданин свободен в решении вопроса об участии или неучастии в выборах, чем достигается добровольность участия. Соответственно органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные структуры и лица не вправе принуждать избирателей к участию или неучастию в выборах. Исходные начала данного принципа сформулированы в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., в соответствии с которым гражданин имеет право голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей [2, с. 8].

Основным законодательным актом, регулирующим выборы высшего законодательного органа России, является Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [3] (далее Закон о выборах депутатов) в редакции от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ [4]. Основной концепцией Федерального закона от 18 мая 2005 г. стала отмена смешанной избирательной системы, минимального порога явки избирателей, протестного голосования, а также повышение «заградительного барьера» с 5 до 7%. Одним из положений Федерального закона от 18 мая 2005 г. стала отмена смешанной избирательной системы и закрепление избрания депутатов Государственной Думы исключительно на основе пропорциональной избирательной системы. Тем самым, доступ в Государственную Думу стал открытым только для представителей политических партий. Это порождает новые проблемы конституционности реализации пассивного избирательного права. В свете проводимых преобразований избирательной системы Российской Федерации возникает далеко не риторический вопрос представительной природы данного института законодательной власти. Против партийной монополизации Государственной Думы высказались также Ю. Голик и Л. Карапетян. Они полагают, что такая тенденция развития политической системы идет вразрез с положениями Конституции Российской Федерации, объективными потребностями формирования в нашей стране гражданского общества [5, с. 18].

Пропорциональная система порождает новые проблемы конституционности реализации пассивного избирательного права. А это является нарушением ряда статей Конституции Российской Федерации. В их числе:

- статья 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям;
- статья 32 Конституции РФ, провозглашающая, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти;
- статья 30 Конституции РФ, закрепляющая, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем;
- статья 55 ч. 2 Конституции РФ, в соответствии с которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права человека и гражданина.

При переходе к формированию Государственной Думы полностью по пропорциональной избирательной системе необходимо принять в расчет требования п. 4 ст.

3 и п. 3 ст. 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (ратифицирована Россией 2 июля 2003 г., вступила в силу 11 ноября 2003 г.) [6, с. 18-34], закрепляющих право граждан избираться в представительные органы не только в составе партийных списков, но и в порядке самовыдвижения.

Осознание возможности постановки вопроса о соответствии отказа от мажоритарной избирательной системы Конституции РФ побудило предусмотреть в Законе о выборах депутатов институт выдвижения кандидатов в порядке включения в партийный список. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и на иные выборные должности в органах государственной власти. Новелла избирательного законодательства состоит в том, что гражданин Российской Федерации уже не может выдвинуться в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, минуя партию и обратившись к избирателям напрямую. Теперь гражданин РФ может стать депутатом Государственной Думы только в том случае, если:

- политическая партия решила выдвинуть данного гражданина в депутаты (включила в свой партийный список под определенным номером);
- список данной партии набрал достаточное число голосов, чтобы гражданин получил мандат.

Конечно, проведение выборов законодательного органа по партийным спискам имеет ряд положительных факторов и преимуществ. А отмена мажоритарных выборов устранил административный и финансовый беспредел во время избирательных кампаний по одномандатным округам и обеспечит экономию бюджетных средств. Однако у выборов по избирательным округам тоже есть свои положительные факторы. Иными словами, плюсы и минусы есть у обеих систем [7, с. 38-42]. Поэтому всегда наиболее приемлема смешанная система выборов, нивелирующая недостатки каждой из составных частей. Именно по этой системе смешанного типа решено проводить выборы региональных парламентов - депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. Проведение же выборов депутатов Государственной Думы исключительно по партийным спискам вряд ли способно обеспечить безусловное развитие парламентаризма и партийной системы в России.

По нашему мнению, смешанная избирательная система с механизмом компенсации отклонений от пропорционального представительства делает возможным строительство правового государства, чем система с простым сочетанием мажоритарной и пропорциональной системы.

Следующим существенным аспектом российской избирательной системы является установление так называемого «заградительного порога», то есть установленного Федеральным законом от 18 мая 2005 г. минимального процента голосов от общего числа проголосовавших избирателей, который должен набрать список кандидатов для того, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов. Это приводит к тому, что значительное количество партий, получивших достаточно большое количество голосов избирателей, оказываются не представленными в парламенте, что, безусловно, искажает принципы пропорционального представительства.

Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционность процентного барьера, отметил, что введение так называемого заградительного пункта позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп с тем, чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом [8]. Высокие «заградительные барьеры» приводят к тому, что значительное количество партий, получивших достаточно большое количество голосов избирателей, оказываются не представленными в парламенте, что, безусловно, искажает принципы пропорционального представительства.

По мнению автора, наиболее оптимальным является установление применявшегося на выборах 1993–2003 гг. 5%-ного барьера, хотя и он, во всяком случае, по меркам западных демократических стран, является достаточно высоким. Увеличение заградительного барьера при переходе на пропорциональную избирательную систему снижает возможность более глубокой дифференциации структуры общественных интересов и их представительства в парламенте.

Еще одной новеллой Федерального закона от 18 мая 2005 г. является отмена нижнего порога явки избирателей. Вплоть до недавнего времени, согласно п. «а» ч. 2 ст. 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1], выборы признавались несостоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 25 % от числа внесенных в списки избирателей. В новой редакции Федерального закона отменен минимальный порог явки избирателей, фактически власть может быть избрана любым количеством проголосовавших.

В литературе высказываются различные мнения по поводу отмены минимального порога явки избирателей. Согласно первой позиции, в выборах участвуют только те, кто действительно заинтересован в их определенных результатах. Предполагается, что эти избиратели и являются подлинными выразителями воли народа, принимающими решения от его имени. Тем же, кто не явился, результат безразличен, и, соответственно, никакую волю они не выражают. Однако, по мнению А.В. Зиновьева и И.С. Поляшовой, с данными выводами трудно согласиться. Закон не должен провоцировать и поощрять политическую индифферентность граждан [9, с. 99].

С другой стороны, неучастие в выборах может иметь значение определенного политического решения, т.е. бойкота. Если пришло и выразило свою волю путем голосования меньшинство, то и большинство самим фактом неявки на выборы (бойкота) также выразило свою волю и определенную (негативную) позицию как по отношению к существующему политическому режиму, так и по отношению к представленным кандидатам, и в условиях демократии мнение этого большинства должно оказаться решающим.

Предлагаемое некоторыми авторами введение обязательного голосования, конечно, резко изменит современную картину, приведет к большому увеличению числа голосующих. Там, где оно вводилось, явка избирателей иногда возрастала до 90%, ибо неучастие в выборах зарегистрированных избирателей наказуемо [10, с. 12–14]. Необходимость выработки мер по преодолению пассивности, апатичности граждан сегодня очевидна. Ведь от итогов выборов во многом зависит выбор курса развития.

Теперь обратимся к не менее конституционно значимому и спорному элементу механизма выборов – в Государственную Думу. Серьезную проблему составляет то, что в настоящее время, как для федеральных, так и для региональных выборов отменена возможность так называемого протестного голосования. В декабре 2007 г. избиратели уже не нашли в избирательных бюллетенях графу «против всех». Она исключена. Законодатели решили, что кандидат «против всех» мешает осознанному волеизъявлению избирателей.

Стоит заметить, что конституционная значимость данного института предопределяется фактической конституционной практикой. Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к проблеме признания выборов не состоявшимися в Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П, каждый избиратель имеет право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов [12]. Другими словами, социально-политический смысл протестного голосования заключается в том, что избиратели стремятся сократить представительство в высшем выборном органе государственной власти тех политических сил, лидеры и программные установки которых не вызывают доверия и не соответствуют интересам данной части избирателей.

Несомненно, что проблемы совершенствования избирательных систем и избирательного права должны рассматриваться в плоскости теории и практики реализации народного суверенитета. Закончить мне бы хотелось цитатой из обращения Президента Российской Федерации Д. А. Медведева к Федеральному Собранию, лидера списка «Единая Россия»: «Мы обновляем страну, обновляем общество, меняем нашу жизнь, меняемся сами. И по большому счету все, что мы делаем, мы делаем для тех, кого любим сильнее всего - для наших детей, потому что мы хотим, чтобы они жили лучше нас, чтобы они были лучше, чем мы, чтобы смогли сделать то, что, может быть, не успеем сделать мы, чтобы из их успехов сложилось успешное будущее нашей великой России. И я уверен, так и будет» [13].

Именно этим целям должны служить все процессы, происходящие в жизни государства, в том числе и политические. От того, какую страну сегодняшнее поколение передаст своим детям и внукам, зависит их будущее. И с этой точки зрения выбор органов представительной власти перестает быть формальной процедурой, предписанной Конституцией Российской Федерации. Ибо выборы - это инструмент по обеспечению достойной жизни людей.

Осветив лишь отдельные вопросы избирательной системы, используемой при выборах депутатов Государственной Думы, считаем, что в рамках лишь одной публикации невозможно сформировать у студентов Российского Гидрометеорологического Университета устойчивое представление о выборах, решающем значении каждого голоса. По нашему мнению, необходимо поднимать электоральную культуру и правосознание учащихся путем освещения этих вопросов избирательного права и процесса в дальнейших изданиях.

Литература

1. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253..
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Права человека: Сборник международных документов, с. 17-27.
3. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.05.2005, N 21, ст. 1919.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.07.2007, N 31, ст. 4011.
5. *Голик Ю., Карапетян Л.* Не борьба за власть, а участие во власти // Парламентская газета, 2004, 24 ноября.
6. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002г.) // Бюллетень международных договоров, 2006, № 2.
7. *Скосаренко Е.Е.* Некоторые особенности применения пропорциональных избирательных систем // Журнал о выборах. 2004, № 4.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального Закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.07.2007, № 30, ст. 3989.
9. *Зиновьев А.В., Поляшова И.С.* Избирательная система Российской Федерации. СПб, 2003, с. 99.
10. Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 2000.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «О проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998, № 5.
12. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru>.