

Виктор Алексеевич Черепанов

## Российская избирательная модель: проблемные вопросы и поиск решения

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*российская избирательная модель,  
непосредственное выражение воли народа,  
адекватное выражение воли народа, право выдвижения кандидатов,  
политическая партия, пропорциональная избирательная система*

Организация избирательного процесса имеет свои особенности в различных странах, что обусловлено многими факторами, в том числе, своеобразием социально-экономических и политических условий, историческими и национальными традициями. И Российская Федерация не является тому исключением. В процессе постсоветского реформирования российской государственности сложилась своеобразная российская избирательная модель, обусловленная как конституционной моделью демократии, так и особенностями развития текущего законодательства.

В основе модели демократии, закрепленной в Конституции РФ (далее – Конституция), лежит, как известно, принцип народовластия, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим *непосредственным* выражением власти народа являются референдум и *свободные выборы*.

Отсюда вытекают два важнейших требования к избирательной модели:

- в ходе выборов должна быть обеспечена возможность *непосредственного* выражения воли народа;
- воля народа должна получить *адекватное* выражение в результатах выборов.

Первое требование в научной литературе не обозначено, хотя закреплено в пункте 1 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированной Федеральным законом от 02.07.2003 № 89-ФЗ: «При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и *непосредственное ее осуществление*» (выделено мной – В.Ч.).

Под непосредственным выражением воли народа представляется возможным понимать ее прямое, без посредников осуществление в ходе выборов. При таком понимании это положение в неявном виде содержится в легальном определении выборов как формы *прямого* волеизъявления граждан (подпункт 9 статьи 2 Федерального закона от 12.06. 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 67-ФЗ). С учетом значимости данного требования предлагается рассматривать его в качестве одного из принципов избирательного права и именовать в дальнейшем как «непосредственное выражение воли народа в ходе выборов».

Второе требование, закрепленное пунктом 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах». В научной литературе воля народа рассматривается в качестве одного из принципов избирательного права и именуется как «соответствие результатов выборов воле народа»<sup>1</sup>. Проблема адекватного выражения воли в действиях субъекта, как соотношение между волей и волеизъявлением издавна находилась в центре внимания юридической мысли<sup>2</sup>. Как писал И.А. Покровский в начале прошлого века, «только согласная и подлинная воля сторон может служить основанием для возникновения предполагаемых договором прав и обязанностей»<sup>3</sup>. Применительно к избирательным правоотношениям, эта правовая аксиома выглядит следующим образом: «только адекватно выраженная в результатах выборов воля народа может служить основанием для формирования органов народного представительства». Данное положение нормативно не закреплено, хотя

<sup>1</sup> А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006, с. 52–53.

<sup>2</sup> См. например: В.А. Ойгензихт, *Воля и волеизъявление*, Душанбе 1983; И.П. Политова, *Воля и волеизъявление. Монография*, Москва 2015.

<sup>3</sup> И.А. Покровский, *Основные проблемы гражданского права*. Изд. 4-е, испр. Москва 2003, с. 247.

общая презумпция о соответствии волеизъявления избирателей их подлинной воли в неявном виде присутствует в российском избирательном законодательстве. С учетом значимости этого требования считаем возможным, вслед за процитированными авторами, рассматривать его в качестве одного из принципов избирательного права и именовать в дальнейшем как «адекватное выражение воли народа в ходе выборов».

Попробуем на основе этих двух, достаточно простых и ясных требований, позиционируемых нами в качестве принципов избирательного права, рассмотреть *некоторые особенности российской избирательной модели*<sup>4</sup>. Поскольку выборы не исчерпываются *голосованием*, а представляют собой взаимосвязанную совокупность действий, именуемую избирательным процессом, то при подлинно демократических выборах, по нашему мнению, на *всех* стадиях избирательного процесса должна быть обеспечена возможность *непосредственного* и *адекватного* выражения воли народа. Анализом этого мы и займемся в рамках настоящей статьи на примере выборов депутатов Государственной Думы.

Начнем с такой важной стадии избирательного процесса как выдвижение кандидатов. В советский период в условиях однопартийности все выборы, как известно, проводились по мажоритарной избирательной системе. Право выдвижения кандидатов принадлежало трудовым коллективам, общественным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений, собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, которые путем *непосредственного* выражения своей воли осуществляли выдвижение кандидатов<sup>5</sup>.

В начальный период постсоветского развития российской государственности (1992–1993 годы) на «развалинах КПСС» возникло большое число мелких политических партий различной политической ориентации<sup>6</sup>, роль которых в избирательном процессе значительно усилилась с введением смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы первого созыва в 1993 году. Правом выдвижения кандидатов обладали группы граждан и избирательные объеди-

---

<sup>4</sup> Необходимо отметить, что формат научной статьи не позволяет проанализировать особенности применения других принципов избирательного права (всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, свобода и добровольность участия в выборах), которые нуждаются в отдельных исследованиях и специальных публикациях.

<sup>5</sup> Статья 10 Закона РСФСР от 27.10.1989 «О выборах народных депутатов РСФСР»; Статья 10 Закона РСФСР от 27.10.1989 «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР».

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: А.В. Иванченко, А.Е. Любарев, *Российские выборы: от перестройки до суверенной демократии*, Москва 2006, с. 50–77.

нения, под которыми наряду с политическими партиями понимались политические движения или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов. Впервые появилось право выдвижения *списков кандидатов*, которым наделялись избирательные объединения<sup>7</sup>.

Эти новеллы коренным образом изменили весь избирательный процесс, поскольку в основе пропорциональных выборов лежит *опосредованная* форма выражения воли народа, при которой народная воля выражается не напрямую, а через избирательное объединение, выступающее «промежуточным звеном», своего рода «посредником» между людьми и выдвигаемыми кандидатами.

Разумеется, опосредованное выдвижение применялось и ранее, в рамках мажоритарных выборов, когда кандидаты выдвигались общественными организациями. Однако при пропорциональных выборах избирательные объединения становятся единственными субъектами выдвижения *списков кандидатов*, в результате чего непосредственное выражение воли народа заменяется действиями опосредующего звена – избирательного объединения. Такое *опосредованное* выдвижение кандидатов (списков кандидатов) можно наглядно представить в виде следующей условной схемы.

**Схема 1.** Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями



Проанализируем, как менялось понимание избирательного объединения в российской избирательной практике, и рассмотрим, какие виды непосредственного выдвижения кандидатов были сохранены.

Дальнейшее развитие избирательного законодательства *в девяностые годы прошлого столетия* происходило в направлении издания базовых

<sup>7</sup> Пункт 1 статьи 5 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденного Указом Президента РФ от 01.10.1993 № 1557.

федеральных законов, закреплявших основные гарантии избирательных прав граждан (1994, 1997 годы), и принимавшихся на их основе федеральных законов и законов субъектов РФ, регулирующих отдельные виды выборов.

Федеральным законом от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» правом выдвижения кандидатов наделялись избирательные объединения и *непосредственно избиратели, в том числе по месту работы, службы, учебы и жительства*, а правом выдвижения списков кандидатов – избирательные объединения (статьи 17–19). К избирательным объединениям были отнесены *любые* общественные объединения, которые зарегистрированы не позднее, чем за шесть месяцев до объявления дня выборов и устав которых предусматривал участие в выборах (статья 2).

Такое, широкое понимание избирательного объединения, наряду с возможностями создания избирательных блоков, привело к активному участию различных общественных объединений в избирательном процессе. Если на выборах в Государственную Думу *в 1993 году* объявили о своем участии в выборах 35 избирательных объединений, но зарегистрировали списки кандидатов только 13 из них, то *в 1995 году* правом участия в выборах депутатов Государственной Думы обладали уже 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. Из них 111 общественных объединений воспользовались правом участия в выборах, причем 40 из них самостоятельно, 71 – в составе 29 блоков<sup>8</sup>.

В их числе были самые различные общественные объединения: Союз работников жилищно-коммунального хозяйства России, Лига независимых ученых, Ассоциация адвокатов России, Всероссийское общество трезвости и здоровья, Партия любителей пива, Союз боксеров и Союз писателей, Ассоциация бухгалтеров и Союз пчеловодов, Союз мусульман России, Исламский культурный центр, Ассоциация скалолазов и т.п.

Сложившаяся ситуация с большим числом избирательных объединений, не имеющих политической направленности, подверглась критическому рассмотрению в научной литературе. С точки зрения В.В. Лапаевой, «подобная девальвация статуса субъекта избирательного процесса чревата различного рода злоупотреблениями и махинациями, теневыми избирательными альянсами и т.д., сводящими на нет существующие в законодательстве гарантии против использования избирательных механизмов деструктивными политическими силами»<sup>9</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, такую ситуацию надо было

---

<sup>8</sup> В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Неровная, *Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы*, Москва 2006, с. 25.

<sup>9</sup> В.В. Лапаева, *Право и политика: Из научной публицистики*, Москва 2005, с. 15.

менять «как в интересах избирателей, которым немислимо разобраться в огромном количестве претендентов, так и самих объединений»<sup>10</sup>.

Федеральным законом от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» произошло сужение объема понятия «избирательное объединение». К избирательным были отнесены лишь *политические* общественные объединения (политическая партия, иная политическая организация, политическое движение), которые созданы и зарегистрированы не позднее, чем за год до дня голосования (статья 2)<sup>11</sup>.

Но и в **1999 году** на выборах депутатов Государственной Думы также принимало участие значительное число избирательных объединений (139 общероссийских политических объединений), из которых 26 участвовали самостоятельно, 40 – в составе избирательных блоков, 24 – на уровне соглашений с другими объединениями и блоками, а 49 – не вошли ни в один из блоков, но их представители были выдвинуты кандидатами иными избирательными объединениями и блоками<sup>12</sup>.

В дальнейшем на основе Федерального закона «О политических партиях» от 11.07. 2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» с его последующими изменениями (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ) **проведено государственно-партийное строительство с созданием «сверху» партийной политической системы, состоящей из крупных политических партий и осуществлена широкомасштабная избирательная реформа** путем принятия Федерального закона от 12.06. 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который с определенными изменениями и дополнениями действует по настоящее время.

Были установлены жесткие требования к численности политических партий, определен сложный порядок их регистрации, введено государственное финансирование партий в зависимости от итогов выборов в Государственную Думу<sup>13</sup>.

В результате проведенной на этой основе избирательной реформы на выборах, которые являются высшим **непосредственным** выражением власти народа, введено **опосредующее** звено – политические партии, которые

<sup>10</sup> С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие*, Москва 2011, с. 79–80.

<sup>11</sup> Помимо избирательных объединений кандидаты могли выдвигаться непосредственно избирателями и в порядке самовыдвижения (статья 28 Федерального закона от 19.09.1997 № 124-ФЗ).

<sup>12</sup> В.А.Лебедев, П.М.Кандалов, Н.Н.Неровная, *Партии на выборах...*, с. 28.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: В.А. Черепанов, *Политическая реформа в России*, „Вопросы правоведения” 2012, № 3, с. 25–28.

выдвигают кандидатов в выборные органы публичной власти и имеют при этом значительные преимущества перед **непосредственным** выдвижением кандидатов российскими гражданами. Правомочия групп граждан по выдвижению кандидатов отменены, и кандидаты выдвигаются теперь лишь в порядке *самовыдвижения* либо *избирательными объединениями*, к которым на всех выборах отнесены политические партии и только на муниципальных выборах – также иные общественные объединения, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрированы в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов или на более высоком уровне. Выдвижение списка кандидатов осуществляется *только политической партией*, ее региональными отделениями или иными структурными подразделениями, имеющими право участвовать в выборах соответствующего уровня (пункты 2–3 статьи 32, пункт 25 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ).

На тех выборах, где используется исключительно пропорциональная избирательная система, политические партии оказываются единственными субъектами, которые могут выдвигать своих представителей в выборные органы публичной власти, а граждане лишены конституционной возможности **непосредственного** выражения своей воли путем выдвижения кандидатов. В ходе избирательной реформы пропорциональная избирательная система была принудительно введена на выборах всех уровней: весь состав Государственной Думы, не менее половины региональных парламентов, а также не менее половины представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов **избирались** тогда по партийным спискам.

В результате проведенной институционализации политических партий **к концу 2011 года** сложилась партийная система, состоящая из семи крупных партий: Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия, Яблоко, Патриоты России и Правое дело.

Начиная с 2012 года, как известно, приняты определенные шаги по расширению демократических основ публичной власти. В результате внесения изменений в Федеральный закон «О политических партиях» упрощен порядок регистрации политической партии, которая теперь должна насчитывать не менее 500 членов. В настоящее время по данным Министерства юстиции РФ в стране зарегистрировано 77 различных политических партий, отражающих интересы различных социальных групп российского общества<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>.

В последние годы сократился масштаб применения пропорциональной избирательной системы. Во-первых, на выборах депутатов Государственной Думы введена смешанная избирательная система. Во-вторых, обязательная часть региональных парламентов, избираемая по партийным спискам, сокращена до 25%. В-третьих, отменена обязательность применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

Однако сложившаяся **партийная система, основанная на крупных политических партиях**, продолжает уверенно функционировать, и реальных социальных предпосылок для ее коренного изменения не наблюдается.

По нашему мнению, в основе проведенного таким образом государственно-партийного строительства лежало определенное понимание сущности и предназначения политической партии в жизни российского общества, которое, как представляется, сводится к следующему.

Политическая партия определена как общественное объединение, созданное **в целях** участия граждан в политической жизни **посредством формирования и выражения их политической воли**, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также **в целях** представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (пункт 1 статьи 3 Федерального закона № 95-ФЗ, выделено мной – В.Ч.).

В данном определении отчетливо просматривается ленинское понимание партии как руководящей и организующей силы, которая вносит в стихийное общественное движение **сознательный элемент**, партийную идеологию. В своей работе «Что делать?» В.И. Ленин отмечал, что «социал-демократического сознания у рабочих *и не могло быть*. Оно могло быть привнесено только извне»<sup>15</sup>, и продолжал далее: «Все, кто толкуют о «переоценке идеологии», о преувеличении роли сознательного элемента и т.п., воображают, что чисто рабочее движение само по себе может выработать и выработает себе самостоятельную идеологию, лишь бы только рабочие «вырвали из рук руководителей свою судьбу». Но это глубокая ошибка»<sup>16</sup>.

При таком подходе партия предстает как «сознательная часть» общества, привносящая в стихийные, а, следовательно, «неразумные» действия общественных масс сознательное и разумное начало, формирующая их политическую волю и выражающая **сформированную партией** волю на выборах, в политических акциях, в органах государственной власти и местного самоуправления. Подобная парадигма неизбежно приводит к пониманию партии как самостоятельной, отделенной от людей и стоящей над ними сущности,

<sup>15</sup> В.И. Ленин, *Полн. собр. соч.*, издание пятое, Т. 6, Москва 1972, с. 30.

<sup>16</sup> Там же, с. 38.

своего рода «политической элиты», которая призвана формировать и выражать волю народа и представлять народ в политической жизни страны<sup>17</sup>. В результате проведенной в таком направлении избирательной реформы политические партии как раз и стали доминирующими субъектами права выдвижения кандидатов.

По нашему мнению, не только политические партии, но и группы граждан, а также самые разнообразные общественные объединения, *вправе* быть участниками избирательного процесса. Такие формы самоорганизации населения, являясь важным институтом гражданского общества, способствуют выражению воли различных слоев и отдельных групп российского народа, создают возможность их широкого участия в формировании органов народного представительства.

Как известно, в научной литературе аргументировано обосновывается иная точка зрения. «Направленность парламента на выражение общей воли (в отличие от воли всех) означает, что в парламенте как органе общенародного представительства, – пишет В.В. Лапаева, – должны быть представлены не интересы отдельных социальных групп, а *общезначимые* политические интересы»<sup>18</sup>. По ее мнению, «именно партии в отличие от других объединений граждан на базе тех или иных групповых интересов, по своей природе предназначены не просто для выражения этих интересов (в таком случае они ни чем не отличались бы от объединений корпоративного характера), а для выявления в различных групповых, корпоративных интересах *общезначимого* начала, для учета политического смысла частных интересов, их перевода на общегосударственный уровень»<sup>19</sup> (выделено мной – В.Ч.).

На наш взгляд, главное в понимании народного представительства заключается всё же не в наличии «умных и проницательных» парламентских партий, способных «узреть» и сформулировать *общероссийские* интересы в противовес *частным* интересам отдельных слоев и групп населения. Общероссийские интересы и частные интересы, по нашему убеждению, не противоположны и не враждебны друг другу, а неразрывно связаны и слитны.

Сущностью народного представительства как раз и является *репрезентативное* представление в выборном органе разнообразных интересов

---

<sup>17</sup> «Лидеры политических партий и припартийные теоретики, – пишет по этому поводу Л.М. Карапетян, – продолжают отстаивать необоснованно укоренившееся мнение, будто политика составляет прерогативу лишь политических партий. На основе такого заблуждения настаивают на признании приоритетной роли политических партий в государственной власти и управлении» – Л.М. Карапетян, *Диалектика перехода от партотократии к меритократии*, „Вопросы философии” 2010, № 4, с. 24.

<sup>18</sup> В.В. Лапаева, *Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства*, „Государство и право” 1996, № 9, с. 24.

<sup>19</sup> В.В. Лапаева, *Право и многопартийность в современной России*, Москва 1999, с. 17.

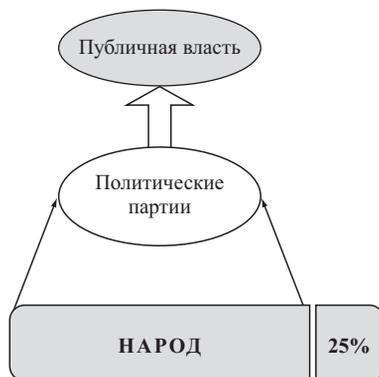
*различных* слоев и групп российского общества, представители которых в своих решениях вырабатывают согласованную волю, т.е. согласовывая эти частные интересы, формируют и выражают общую волю разнородного по своим интересам многонационального российского народа.

Наблюдая за полемикой представителей политических партий в российском парламенте, становится понятным, что представления об *общезначимых* для всего российского народа интересах у них весьма различны и не всегда поддерживаются гражданами нашей страны.

Так, в ходе исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения 19 июня 2016 года, на вопрос «За какую из следующих партий Вы бы, скорее всего, проголосовали, если бы в ближайшее воскресенье состоялись выборы в Государственную Думу России?» 8,3% респондентов затруднились с ответом, 15,9% заявили, что вообще не стали бы принимать участие в выборах, а 0,8% заявили, что придут и испортят бюллетень<sup>20</sup>.

Эти результаты свидетельствуют о том, что 25%, т.е. ¼ часть населения страны не разделяют взгляды ни одной из политических партий, а, следовательно, существующие политические партии не отражают волю значительной части российского общества, что можно представить следующим образом.

**Схема 2.** Адекватность отражения воли народа существующими политическими партиями



Таким образом, воля народа, который по Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти, в случае применения закрепленной в нашей стране избирательной модели *не получает своего адекватного выражения при выдвижении кандидатов*.

<sup>20</sup> URL: [http://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj\\_rejting\\_politicheskix\\_partij](http://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj_rejting_politicheskix_partij).

Объективности ради надо отметить, что действующим законодательством предусмотрена возможность включения в список кандидатов, выдвинутый партией, граждан, не являющихся ее членами (пункт 5 статьи 39 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ).

С.А. Авакьян, называя эти нормы «забавными правилами», обоснованно отмечает, что «рассмотреть еще не значит поддержать и включить в федеральный список».<sup>21</sup> По мнению В.Е. Чиркина, «отсечение независимых кандидатов» является минусом пропорциональной избирательной системы: «Им оставляют лишь возможность «проситься» в тот или иной партийный список. Но они могут не захотеть проситься, они ведь по какой-то причине не вступают в партию. Да и куда поместят их партии в этом списке? На 200-е, 300-е места. Шансов у них все равно не будет»<sup>22</sup>. Такие люди вынуждены «идти на поклон» в те или иные политические партии и просить, чтобы их выдвинули, что создает возможность «политического торга». Кроме того, граждане, которые не являются членами существующих политических партий и не разделяют их идей, в полном объеме лишены своего пассивного избирательного права, так как для любой партии будет абсолютно нелогичным выдвигать кандидатом человека, который не согласен с ее программой.

Отсюда следует, что при использовании пропорциональной избирательной системы 25% российских граждан, которые не разделяют взгляды ни одной из политических партий, вряд ли могут быть выдвинуты существующими политическими партиями, а больше никто их выдвинуть не может. Очевидно, что их участие в выдвижении партийного списка кандидатов также проблематично. **Таким образом, воля народа, который по Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти, в случае применения российской избирательной модели не получает своего прямого и адекватного выражения при выдвижении кандидатов.**

Проведенный анализ позволяет наглядно представить участие российского народа в выдвижении кандидатов в виде следующей условной схемы (схема 3).

Как видно из схемы 3, в основе всей пирамиды власти находится российский народ (численность населения Российской Федерации по оценке Росстата на 01.01.2016 г. составила 146 544 710 чел.<sup>23</sup>), который являясь

---

<sup>21</sup> С.А. Авакьян, *Какая избирательная система лучше?*, [в:] С.А. Авакьян, *Размышления конституционалиста: Избранные статьи*, Москва 2010, с. 379.

<sup>22</sup> В.Е. Чиркин, *Избирательная система России в контексте международного опыта*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006, с. 243.

<sup>23</sup> URL: <http://www.statdata.ru/russia>.

носителем суверенитета и единственным источником власти, на выборах как высшей формы непосредственного выражения своей власти представлен избирательным корпусом (численность избирателей в Российской Федерации по данным ЦИК РФ по состоянию на 01.01.2016 г. – 111 724 534 чел.<sup>24</sup>).

Схема 3. Участие российского народа в выдвижении кандидатов



Однако возможностью выдвижения кандидатов обладают лишь граждане, объединенные в рамках политических партий (и общественных объединений на муниципальных выборах), численность которых составляет примерно 3 млн. чел., т.е. всего лишь около 2% всех избирателей!!! («Единая Россия» – немногим более 2 млн.<sup>25</sup>, «Справедливая Россия» – примерно 500 тыс.<sup>26</sup>, ЛДПР – примерно 240 тыс.<sup>27</sup>, КПРФ более 157 тыс. чел.<sup>28</sup> Так что с учетом всех остальных более мелких партий и других общественных объединений, принимающих участие в муниципальных выборах, численность всех граждан, объединенных в их составе, колеблется где-то районе 3 млн. человек).

Получается, что примерно 98% избирательного корпуса нашей страны не имеют **правовой** возможности участвовать в выдвижении кандидатов. А как показывает избирательная практика, и у оставшихся двух процентов такая возможность весьма призрачна, поскольку рядовые члены партии и ее сто-

<sup>24</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/01072015.html>.

<sup>25</sup> URL: <https://ru.wikipedia.org>.

<sup>26</sup> URL: [http://www.qwas.ru/russia/sr/id\\_64960](http://www.qwas.ru/russia/sr/id_64960).

<sup>27</sup> URL: <http://ldpr.ru/party>.

<sup>28</sup> URL: <http://kprf.ru/party>.

ронники в значительной части отстранены от этого процесса. Рассмотрим данный вопрос подробнее.

Федеральное законодательство не устанавливает порядок, согласно которому политическая партия формирует список кандидатов. Подобная процедура определяется уставом политической партии. Так, в соответствии с Уставом партии «Единая Россия»<sup>29</sup>:

- выдвижение списка кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляется конференциями региональных и местных отделений партии *при условии согласования этого списка с вышестоящими политическими советами партии*;
- выдвижение федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, *внесенного Президиумом Генерального совета партии*, осуществляется съездом партии.

Аналогичные процедуры с некоторыми особенностями предусмотрены уставами других политических партий. Таким образом, список кандидатов, как правило, формируется партийным руководством, а конференции и съезды политических партий лишь ратифицируют этот список, что приводит к отчуждению рядовых партийцев и партийного электората от отбора кандидатов для включения в партийные списки. В итоге, как показано на приведенной выше схеме 3, нередко именно небольшая группа партийной элиты, возглавляющая пирамиду власти в нашей стране, является реальным субъектом права выдвижения кандидатов в российском избирательном процессе.

Непосредственное участие рядовых партийцев и партийного электората в выдвижении кандидатов становится возможным при использовании так называемых «праймериз» – предварительного голосования, которое служит для выдвижения кандидатов от политической партии.

Отдельные элементы этой технологии использованы партией «Единая Россия» при формировании списка кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года. На выборах 18 сентября 2016 года сделана попытка привлечь к предварительному голосованию не только членов этой партии и ее сторонников, но и более широкий круг населения, что расширило непосредственное участие граждан в отборе кандидатов.

Однако, во-первых, порядок проведения «праймериз» законодательно не закреплен, во-вторых, в связи с отсутствием доступной информации о нахождении счетных участков на предварительное голосование приходили, в основном, люди, мобилизованные самими кандидатами, в-третьих,

---

<sup>29</sup> URL: <http://www.er.ru>.

сохранилась неопределенность в отношении обязательности итогов предварительного голосования для выдвижения кандидатов, в-четвертых, другие политические партии такую процедуру не использовали.

Проделанный анализ позволяет полагать, что в российской избирательной практике наметилось *отчуждение российского народа от участия в выдвижении кандидатов в народные представители* в связи со значительным сокращением правовых возможностей непосредственного и адекватного выражения воли народа на этой стадии избирательного процесса.

Наличие возможности самовыдвижения на выборах в половину российского парламента, которая избирается по мажоритарной избирательной системе, *коренным образом* не меняет сложившуюся ситуацию, поскольку партии остаются доминирующими субъектами, имеющими значительные преимущества в избирательном процессе. Во-первых, кандидаты от политических партий могут быть зарегистрированы без сбора подписей избирателей по итогам предыдущих выборов<sup>30</sup> (по данным ЦИК РФ к участию в выборах депутатов Государственной Думы без сбора подписей допущены 14 политических партий<sup>31</sup>).

Во-вторых, исходя из исторически сложившейся «коллективистской» российской ментальности, самовыдвижение имеет негативную эмоциональную окраску, а само слово «самовыдвиженец» отрицательно воспринимается в массовом сознании. Выдвижение же трудовыми коллективами и другими группами избирателей действующим законодательством не предусмотрено, что порождает непростые жизненные ситуации.

Так, по данным газеты «Коммерсантъ», трудовой коллектив АвтоВАЗа решил выдвинуть в Госдуму мастера цеха монтажа с 27-летним стажем Владимира Держака. На заводе пояснили, что «решили пойти своим путем» и, минуя партии, выдвинуть своего кандидата, который «сможет напрямую общаться с руководством страны». Инициативу поддержал самарский губернатор Николай Меркушкин. Беспартийный Владимир Держак может быть включен в список «Единой России». Единороссы считают, что «простые люди, которых выдвигают трудовые коллективы, могут украсить список»<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Партия считается получившей поддержку избирателей и не требует сбора подписей избирателей, если она получила места в Государственной Думе по итогам предшествующих выборов или набрала не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу; либо получила места в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта РФ (статья 44 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

<sup>31</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/spisok>.

<sup>32</sup> URL: <http://kommersant.ru/doc/3019582>.

Напрашивается закономерный вопрос о том, почему крупные трудовые коллективы АвтоВАЗа, Уралвагонзавода, ведущих вузов страны (МГУ, МВТУ и др.) не могут быть субъектами избирательного процесса, а небольшие партии численностью в 500 человек – имеют на это право и почему трудовые коллективы, чтобы выдвинуть своего кандидата, должны идти «на поклон» в какую-то из существующих политических партий, даже если не разделяют ее взгляды, и «вставать под ее крыло».

2. После рассмотрения выдвижения кандидатов проанализируем, как обеспечена возможность непосредственного и адекватного выражения воли народа *на стадии голосования*.

Что касается *непосредственного* выражения воли народа при голосовании, то это четко и однозначно закреплено российским законодательством, согласно которому граждане голосуют на выборах *непосредственно*, т.е. напрямую, без посредников выражают свою волю (статья 6 Федерального закона № 67-ФЗ). Что же касается *адекватного выражения воли народа*, то проблемные вопросы, возникшие при выдвижении кандидатов, получают свое проявление и на этой стадии избирательного процесса.

При сложившейся избирательной модели избирателям, отчужденным, как отмечалось, от процесса выдвижения кандидатов, предлагаются для голосования, а фактически – для «ратификации» кандидаты (списки кандидатов), определенные, в основном, партийной элитой, которые далеко не всегда отражают мнение населения. Не случайно, выражение типа «голосовать не за кого», становится расхожей фразой в нашей стране.

В таких случаях семантическая структура сознания людей, в которой воплощены их интересы, ценности и установки, не может получить адекватного отражения в вариантах ответов, предлагаемых избирательным бюллетенем. Человек вынужден выбирать из того, что предлагается. В итоге не найдя достойного кандидата (списка кандидатов), он либо вообще не приходит на выборы, либо пытается выбрать по методу отрицания: «этот не подходит, этот тоже, остается третий, других-то все равно нет». Об *адекватном выражении воли народа* при таком голосовании говорить весьма сложно.

Как отмечается в социологической литературе при анализе достоверности данных, полученных в ходе опроса, предлагаемый набор ответов представляет собой совокупность категорий, которые структурируют сознание опрашиваемых и направляют его ассоциации *в определенное русло* (выделено мной – В.Ч.). Поэтому при анализе ответов необходимо выделять и различать два основных элемента: систему категорий отвечающего и систему категорий, предлагаемых ему<sup>33</sup>. Очевидно, что при их несоот-

---

<sup>33</sup> Г.В. Осипов (ред), *Рабочая книга социолога*, Москва 2015, с. 360–361.

ветствии говорить об адекватном выражении воли людей не представляется возможным.

3. Определенные трудности с определением адекватного выражения воли народа возникают и при подведении *итогов выборов*, на которых используется пропорциональная избирательная система, поскольку наличие заградительного барьера приводит к искажению осуществленного на выборах народного волеизъявления.

Во-первых, воля граждан, голосовавших за партийные списки, набравшие менее величины заградительного барьера, не получает своего отражения при распределении депутатских мандатов. Во-вторых, количество депутатских мандатов, полученных победившими партиями, не отражает их реальную поддержку населением страны. В результате возникает феномен «пропавших голосов» и уменьшается представительность парламента.

Так, при выборах депутатов Государственной Думы в 1995 году за КПРФ было подано 22,30% голосов, а в парламенте ей досталось 44% мест; то есть КПРФ получила на 21,70% депутатских мест больше ее действительной электоральной поддержки<sup>34</sup>.

При выборах депутатов Государственной Думы в 2011 году за политическую партию «Единая Россия» было подано 49,32% голосов, а в парламенте ей досталось 52,88% мест<sup>35</sup>. Таким образом, «Единая Россия» получила на 3,56% мандатов больше ее действительной электоральной поддержки.

На первый взгляд, такое отклонение весьма незначительно – всего лишь 16 депутатских мест, тем не менее, это привело к доминированию «Единой России» в Государственной Думе, хотя ее поддержали менее половины избирателей. В результате у фракции «Единой России» возникло (не обеспеченное электоральной поддержкой) формальное право принимать без учета мнений других партий федеральные законы, по которым живут все граждане нашей страны. При отсутствии заградительного барьера эти места могли достаться другим партиям, не допущенным к распределению депутатских мандатов. Тогда принятие федеральных законов представляло бы собой не монопольное решение, а поиск взаимного согласия между всеми политическими силами, представленными в Государственной Думе и отражающими интересы различных слоев и социальных групп российского общества.

Таким образом, наличие заградительного барьера, искажая народное представительство, может коренным образом изменить соотношение политических сил в парламенте и, как следствие, определить иной вектор

<sup>34</sup> Ф.Т. Алескеров, В.В. Платонов, *Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента*, Москва 2003, с. 14.

<sup>35</sup> URL: [http:// www. cikrf.ru](http://www.cikrf.ru).

социально-экономического развития страны в результате принятия тех или иных федеральных законов.

**Подытоживая сказанное**, можно констатировать, что конституционная модель демократии, в основе которой находится российский народ, носитель суверенитета и единственный источник власти, а выборы являются высшим непосредственным выражением его власти, как конституционный идеал, как «должное», преломившись через призму федерального законодательства, превратилась в несопоставимое с должным «сущее» – российскую избирательную модель, нередко вызывающую негативную оценку в массовом сознании, научном и экспертном сообществе.

В российской избирательной практике, как показано в настоящей статье сложилось реальное противоречие между **непосредственным** характером выборов и доминированием **опосредованных** форм выражения воли народа, что не позволяет осуществлять адекватное выражение воли народа на всех стадиях избирательного процесса.

Указанное противоречие представляет собой серьезную социальную проблему, требующую принятия комплекса государственно-правовых мер по расширению использования **непосредственных** форм выражения воли народа в ходе избирательного процесса, преодолению возникшего отчуждения народа от принятия публично значимых решений по выдвижению народных представителей. К числу таких мер можно отнести следующие.

Первое – законодательное закрепление в качестве избирательных принципов **положений о непосредственном и адекватном выражения воли народа в ходе выборов**, а также гарантий их реализации на всех стадиях избирательного процесса.

Второе – отмена обязательного применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов региональных парламентов.

Третье – отмена использования пропорциональной избирательной системы на всех муниципальных выборах в целях устранения наметившейся в последние годы политизации и «партизации» местного самоуправления. При которых, как справедливо отмечается в научной литературе<sup>36</sup>, местное самоуправление уводится в сторону от решения центральных вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения, поскольку «сам смысл политической конкуренции на местном уровне состоит не в борьбе

---

<sup>36</sup> А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, *Новый порядок замещения должности субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2013, № 2, с. 150. Убедительным аргументом в пользу сказанного служит также приведенный авторами этой статьи лозунг, под которым в США проводилась деидеологизация муниципальной политики: «Нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор».

различных политических сил, а в реальном многообразии возможного влияния на местные дела всех относящихся к местному сообществу групп интересов, отдельных граждан».

Четвертое – признание избирательными объединениями наряду с политическими партиями других общественных объединений, а также инициативных групп граждан с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей. Уместным полагаем напомнить, что на выборах депутатов Учредительного Собрания, проводившихся исключительно по пропорциональной избирательной системе, списки кандидатов выдвигались группами избирателей. Каждый из списков должен был подписан не менее чем ста лицами, пользующимися правом участия в выборах по данному избирательному округу<sup>37</sup>.

В настоящее время такая избирательная модель применяется в Польше, где выдвигать списки кандидатов на выборах депутатов Сейма имеют право политические партии и группы избирателей. Граждане, обладающие активным избирательным правом, числом не менее 15 человек, могут создать избирательное объединение. После того, как они соберут, по крайней мере, 1000 подписей избирателей, которые поддерживают учреждение этого объединения, уполномоченное лицо информирует государственную избирательную комиссию о его создании<sup>38</sup>.

Пятое – законодательная институционализация «праймериз», как предварительного голосования для определения кандидатов (списков кандидатов) от избирательных объединений.

И, наконец, шестое – отмена заградительного барьера. Устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо, на наш взгляд, не путем снижения величины заградительного барьера, а его полной отменой, что позволит кардинальным образом увеличить репрезентативность представительных органов публичной власти.

По нашему мнению, такие предложения при их законодательном воплощении будут способствовать созданию правовых возможностей для непосредственного и адекватного выражения воли народа на всех стадиях избирательного процесса. Надеемся, что коллеги продолжат начатую дискуссию и выскажут немало новых предложений по совершенствованию российской избирательной модели.

<sup>37</sup> Л.А. Нудненко, *Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации: монография*, Москва 2016, с. 34–35.

<sup>38</sup> М.А. Котегова, *Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2007, с. 68–69.

## РЕЗЮМЕ

В рамках настоящей статьи обоснована необходимость непосредственного и адекватного выражения воли народа на всех стадиях избирательного процесса. На основе этих требований, позиционируемых в качестве принципов избирательного права, рассмотрены некоторые особенности российской избирательной модели, обозначены проблемные вопросы и сформулированы предложения по их законодательному решению.

*Victor Alexeyevich Cherepanov*

## RUSSIAN ELECTORAL MODEL: PROBLEM ISSUES AND SEEKING OF THEIR SOLUTION

Necessity of direct and adequate expression of popular will on all stages of the electoral process is proved in the article. On basis of these requirements regarded as principles of electoral law some specifics of the Russian electoral model are considered, problem issues are marked and some proposals of its legislative solution are formulated.

**KEY WORDS:** *Russian electoral model, direct expression of popular will, adequate expression of popular will, right of nomination, political party, proportional electoral system*

## Библиография

- С.А. Авакьян, *Какая избирательная система лучше?*, [в:] С.А. Авакьян *Размышления конституционалиста: Избранные статьи*, Москва 2010.
- С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. Пособие*, Москва 2011.
- А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006.
- Ф.Т. Алескеров, В.В. Платонов, *Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента*, Москва 2003.
- А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, *Новый порядок замещения должности субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2013, № 2.
- А.В. Иванченко, А.Е. Любарев, *Российские выборы: от перестройки до суверенной демократии*, Москва 2006.

- Л.М. Карапетян, *Диалектика перехода от партократии к меритократии*, „Вопросы философии” 2010, № 4.
- М.А. Котегова, *Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2007.
- В.В. Лапаева *Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства*, „Государство и право” 1996, № 9.
- В.В. Лапаева, *Право и многопартийность в современной России*, Москва 1999.
- В.В. Лапаева, *Право и политика: Из научной публицистики*, Москва 2005.
- В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Неровная, *Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы*, Москва 2006.
- Л.А. Нудненко, *Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации: монография*, Москва 2016.
- В.А. Ойгензихт, *Воля и волеизъявление*. Душанбе 1983.
- Г.В. Осипов (ред). *Рабочая книга социолога*, Москва 2015.
- И.А. Покровский, *Основные проблемы гражданского права*. Изд. 4-е, испр., Москва 2003.
- И.П. Политова, *Воля и волеизъявление. Монография*, Москва 2015.
- В.А. Черепанов, *Политическая реформа в России*, „Вопросы правоведения” 2012, № 3.
- В.Е. Чиркин, *Избирательная система России в контексте международного опыта*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006.