

УДК 324

ИЗБИРАТЕЛЬНО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ 2016 ГОДА

Томилов И.С.

Выборы в нижнюю палату парламента Российской Федерации, как правило, вызывают наибольший интерес среди кандидатов, избирателей и политологов страны. Действительно, каждая кампания подобного уровня является срезом, демонстрирующим развитие политической системы с точки зрения различных аспектов ее существования: партийные группировки, регламент и процедура выборов, финансирование, нарушения и многое другое. Наряду с этим ключевую роль играют нормативно-законодательные акты, регулирующие подготовку, ход и подведение итогов избирательной кампании. Именно на правовые аспекты ориентируются все участники политического поля. Интерес, в первую очередь, представляет трансформация выборного законодательства, тем более что к кампании 2016 г. (последних на текущий момент выборов в Государственную думу РФ) оно претерпело существенные изменения. Изучение особенностей преобразованных правовых источников на выборах Госдумы VII созыва и является целью данной работы.

Ключевые слова: Государственная дума, избирательная кампания, законодательство, политические партии, депутат.

ELECTORAL AND LEGISLATIVE FEATURES IN THE 2016 STATE DUMA ELECTIONS

Tomilov I.S.

Elections to the lower house of the Parliament of the Russian Federation, as a rule, arouse the greatest interest among candidates, voters and political scientists of the country. Indeed, every campaign of this level is a cross-section that demonstrates the development of the political system in terms of various aspects of its existence: party groupings, election rules and procedures, funding, violations, and much more. Along with this, the key role is played by legal acts regulating the preparation,

progress and summing up of the election campaign. All participants of the political field focus on the legal aspects in particular. First of all, the transformation of the electoral legislation is of concern as it has undergone significant changes especially since the 2016 campaign, the most recent elections to the State Duma of the Russian Federation. The study of the features of the transformed legal sources in the elections of the Duma of the seventh convocation is the purpose of this work.

Keywords: State Duma, election campaign, legislation, political parties, deputy.

Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной думы VII созыва имела ряд особенностей, нехарактерных для предыдущих. В первую очередь, это коснулось законодательной базы, традиционно модернизируемой к каждой новой кампании. Спустя 13 лет и 2 избирательных цикла была возвращена смешанная система:

1. Для избрания половины состава нижней палаты парламента применялась пропорциональная система: из 450 депутатов 225 были избраны по партийным спискам по единому федеральному округу; пропорционально числу отданных за нее голосов избирателей каждая партия получила количество своего депутатского представительства в парламенте; для попадания в Думу партиям необходимо было набрать не менее 5% голосов избирателей; голоса партий (а следом и оставшиеся депутатские мандаты), не преодолевших заградительный барьер, распределились между думскими партиями в равной степени [7].

2. Выборы второй половины состава Думы прошли по мажоритарной системе: 225 депутатов избиралось в 225-ти одномандатных округах, на которые была разделена вся территория России с учетом границ субъектов. Для победы в округе кандидату достаточно было получить относительное большинство голосов [9].

Прежде смешанная система применялась на выборах Государственной думы I-IV созывов (1993, 1995, 1999, 2003), пропорциональная – на выборах V-

VI (2007, 2011). Последний вариант, как подтверждает мировой опыт, считается более демократичным, обеспечивая относительное отражение интересов в законодательной власти и создавая благоприятные условия для многопартийности. Кроме того, такая система выборов более доступна пониманию избирателей. Косвенно об относительной честности выборных кампаний 2007 и 2011 г. говорит процент проголосовавших за партии по сравнению с 2016 г. Однако в целом в России пропорциональная система преподнесла обратный эффект: благодаря высокому рейтингу правящей партии, после неустойчивых 1990-х гг. она способствовала стабилизации режима, апатии избирателей и лоялизации думского большинства.

Также положения пропорциональной системы были использованы для продвижения в Думу «нужных» депутатов: электорат голосовал за определенный партийный список, выражая доверие входящим в него кандидатам; в свою очередь, «локомотивная» часть списочных кандидатов (как правило, руководители субъектов), отказывалась от мандатов в пользу неизвестных избирателям личностей, которых партии назначали своими представителями в парламент. Возвращение прежнего варианта, по мнению аналитиков, выступило дополнительной страховкой для правящей партии, авторитет которой был серьезно дискредитирован в ходе протестов 2011-2013 гг. [4].

Еще одно нововведение – снижение проходного барьера попадания представителей партии в Думу с 7% до 5%. Более того, в ближайшее время эту планку могут опустить еще ниже. Подобные законопроекты думцы, например, вносили еще в 2014 г. Тогда депутат от фракции ЛДПР А.Н. Диденко выступил с инициативой о снижении проходного барьера для политических партий с 5 до 2,25%. Однако в конечном итоге, законопроект был отклонен новым составом Думы 8 февраля 2017 г. [1].

Согласно избирательному законодательству, выборы разных уровней признаются состоявшимися при любой явке: ее нижний порог был отменен еще в 2006 г. и подтвержден в 2012 г. [6]. До этого времени для федеральных

парламентских выборов он составлял 25%. В качестве аргументов пользы нововведения его сторонники указывают на опыт большинства стран. Также подчеркивалось, что особой проблемы с низкой планкой голосования в России нет, и на выборах федерального уровня регулярно участвовало более половины избирателей. Однако если с явкой избирателей на выборах депутатов Государственной думы все в порядке, то возникает закономерный вопрос: а для чего тогда понадобилось отменять нижний порог?

Партии, набравшие на выборах не менее 3%, получают ряд государственных льгот и привилегий: прямой допуск к следующим выборам в Государственную думу и во все законодательные органы государственной власти в субъектах Российской Федерации на период до следующих федеральных парламентских выборов, возмещение всех расходов за прошедшие выборы и повышенное финансовое обеспечение на весь период до следующих, бесплатная агитация на будущих выборах [7].

Право регистрации без сбора подписей избирателей получили те партии, которые набрали на выборах 2011 г. не менее 3% от числа проголосовавших, а также представленные в Государственной думе или в действующих (на день выборов) законодательных органах субъектов Федерации. В силу этого, на выборах Думы VII созыва участие смогло принять гораздо больше партий, чем на выборах VI состава. К лету 2016 г. к таким партиям относились 14 группировок, большинство из которых вошло в итоговый список участников именно благодаря освобождению от сбора подписей [2]. Ни одна другая партия из числа 75 зарегистрированных в России и имевших теоретическое право участия в выборах к назначенному сроку не успела собрать необходимый пакет документов с достаточным количеством подписей и пройти процедуру регистрации [3]. К слову, на региональных и местных выборах сбор подписей избирателей не проводят партии, представленные не менее чем в 1/3 законодательных органов субъектов Федерации.

Также изменилась и дата голосования: если раньше выборы проводились исключительно в декабре, то в 2016 г. они впервые состоялись ранней осенью.

Теперь выборы в Государственную думу проводятся в третье воскресенье сентября [8]. Официально власти объяснили это необходимостью принять бюджет не до выборов, а после их проведения. В отличие от сентября, в декабре сделать это уже не представляется возможным. Согласно другой версии, к декабрю 2016 г., по оценкам экспертов, в России ожидалась очередная резкая девальвация рубля, дальнейшее удешевление нефти, истощение резервов, которые, в свою очередь, отрицательно скажутся на уровне жизни населения. В этом случае правительство может переложить ответственность за непопулярные социально-экономические реформы на подконтрольный ему парламент.

Сбор подписей для регистрации на выборах для политических партий (как и упрощение регистрации партий) сначала был отменен в начале 2012 г. по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева. Но потом по настоянию трех оппозиционных парламентских партий он был введен вновь в 2014 г. Видимо, это было вызвано опасением триумвирата политических аутсайдеров в том, что с исчезновением фильтра на выборы хлынет огромное количество партий-спойлеров. Теперь количество подписей за кандидата составляет не менее 3% от общего числа избирателей в округе. Политическая партия, осуществляющая сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов, обязана собрать не менее 200 тыс. подписей (в 2011 г. это число составляло 150 тыс.), причем на один субъект Федерации должно приходиться не более 7 тыс. То есть, партия должна заручиться поддержкой избирателей не менее, чем в трети регионов страны [7].

Среди избирательных норм, оставшихся без изменений, наиболее значимой для граждан с пассивным правом продолжает оставаться запрет графы «против всех» в бюллетенях. Недовольство имеет под собой вполне конкретное юридическое обоснование. Отмена по сути нарушает конституционное право, согласно которому гражданин в правовом государстве вправе выбирать по своему усмотрению любые демократические принципы своего существования (религию, национальность и пр.) и выборной системы,

равно как и не придерживаться их. Вопреки этому, на парламентских выборах с 2007 г. избиратели лишены полноценного выбора – их вынуждают отдать голос за какого-либо кандидата или партию, и не дают возможности выразить гражданский вотум недоверия всем активным участникам выборов. Поэтому избирательный корпус в рамках закона и в ходе электорального поведения вынужден по-иному выражать свое несогласие с правящим курсом, деятельностью кандидатов и неэффективностью системы в целом: портить бюллетени, уносить чистые листы с избирательных участков, игнорировать выборы.

В уголовном законодательстве нормы ответственности за нарушение избирательных прав регулируют ст. 141 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», ст. 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума», ст. 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума» и ст. 142.1 «Фальсификация итогов голосования» [см.: 5].

Согласно п. 1 ст. 141, препятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование деятельности избирательных комиссий или работе ее члена, связанной с исполнением обязанностей, наказываются штрафом до 80 тыс. руб., либо обязательными работами до 360 часов, либо исправительными – до 1 года.

За аналогичные деяния, совершенные с отягчающими обстоятельствами (подкуп, обман, принуждение, насилие или угроза его применения, использование служебного положения) или группой лиц по предварительному сговору, в зависимости от степени тяжести содеянного предусмотрено наказание в виде: штрафа от 100 тыс. до 300 тыс. руб.; обязательных работ на срок до 480 ч; исправительных работ до 2 лет; принудительных работ до 5 лет; ареста на 6 месяцев; лишения свободы на срок до 5 лет.

Наконец, п. 3 указанной статьи гласит, что вмешательство должностных лиц (с использованием служебного положения) в работу избирательной комиссии с целью повлиять на ее решения, а также в функционирование Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» влечет за собой наказание в виде штрафа от 200 тыс. до 500 тыс., либо принудительными работами в срок до 4 лет, либо лишение свободы до 4 лет со штрафом до 80 тыс. руб.

Как видим, за исключением штрафа, наказание за нарушения в области избирательного законодательства для организованных групп установлено более жесткое, чем для должностных лиц. Максимальное наказание по ст. 142 предусмотрено за подделку подписей избирателей, заверение заведомо поддельных подписей, незаконное изготовление (хранение, перевозку) избирательных бюллетеней: штраф от 200 тыс. до 500 тыс. руб., либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 2 до 5 лет, либо принудительные работы на срок до 3 лет, либо лишение свободы на 3 года.

По ст. 141.1 за использование в крупных размерах (помимо средств избирательного фонда) финансовой поддержки для проведения кампании кандидата или его объединения грозит аналогичное наказание с той разницей, что в качестве одной из мер предусмотрены обязательные работы до 480 часов, либо исправительные до 2 лет, срок принудительных работ и лишения свободы не превышает 2 лет.

Наконец нарушения в области фальсификации итогов голосования (включение неучтенных бюллетеней, представления заведомо неверных сведений об избирателях, неправильное составление списков избирателей, фальсификация подписей и др.) караются по ст. 142.1 штрафом от 200 до 500 тыс. руб., либо принудительными работами до 4 лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Проведение верификации в части соответствия теоретических положений программ партий их реальной деятельности, а также оценка уровня достижений

группировок осуществляются регулярно: мониторинг, как правило, после очередных выборов или съездов проводят ученые-исследователи, представители СМИ и власти, общественные деятели. Поэтому в рамках данной статьи эти публичные и общеизвестные сведения опущены.

Таким образом, новое законодательство составлено в интересах действующих крупных партий, гарантируя им попадание в Думу. Напротив, руководствуясь данными нормативно-правовыми документами, независимый кандидат (самовыдвиженец без поддержки политических образований) и представители альтернативных партий фактически лишены возможности не только попасть в Думу, но даже принять участие в выборах.

Полученные выводы говорят о том, что на практике все сделано для попадания в Думу 4-х крупных партий и отсева «мелких»: усложненная регистрация для участия в выборах, «правильный» подсчет голосов, финансирование «трехпроцентников», межпартийные договоренности о разделе округов, фактическая невозможность отменить результаты и т.д. Более того, именно 4 «думских локомотива» определяют («Единая Россия»), либо относительно участвуют (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») в законодательной политике страны, трансформируя нормативно-правовое поле «под себя».

Выборное законодательство и практический опыт увеличивают абсентеизм электората, уверенного в предсказуемости итогов голосования. Созданная избирательная система обеспечивает беспроблемный успех «Единой России» и отчасти 3 лояльным ей оппозиционным партиям, лишая остальных лишний раз участвовать в «большой политике».

Примечания:

Краткий глоссарий к статье:

1. *Одномандатный округ* – избирательный округ, от которого выбирается только один депутат.

2. *Выборы по партийным спискам (пропорциональная избирательная система)* – разновидность избирательной системы на выборах в представительные органы власти, при которой депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за эти списки при условии, что кандидаты преодолели определенный процентный барьер.

3. *Выборы в избирательном округе (мажоритарная избирательная система)* – система выборов в коллегиальный орган (парламент), при которой избранными считаются кандидаты, получившие относительное большинство голосов электората по избирательному округу, в котором они баллотировались.

4. *Смешанная избирательная система* – избирательная система, основанная на сочетании двух систем представительства: пропорциональной и мажоритарной. При этом часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с принципами мажоритарной системы, что способствует формированию устойчивого правительства, а другая часть – в соответствии с принципами пропорциональной системы, что способствует более полному учету голосов избирателей и точнее отражает реальную картину политической ситуации в стране.

5. *Относительное большинство* – 1. Число голосов победившего кандидата, за которого проголосовало больше избирателей, чем за его соперников; 2. Число голосов (мандатов) в процентном соотношении; 3. Простое (любое) большинство представителей одной партии в парламенте по отношению к другим партиям.

6. *Абсолютное большинство* – 1. Большинство, составляющее 50% + 1 голос от общего числа проголосовавших избирателей, или депутатов, установленного Конституцией; 2. Число голосов (мандатов) в количественном выражении.

7. *Квалифицированное большинство* – 1. Большинство, при котором кандидат избирается самым высоким числом избирателей, отдавших за него свои голоса; 2. Большинство в 2/3 или 3/4 голосов списочного состава

депутатов парламента, необходимое в ряде случаев для принятия правомочных решений.

8. *Конституционное большинство* – большинство в представительном органе власти, необходимое для принятия конституционных законов.

9. *Нижний порог явки* – количество проголосовавших избирателей, при не достижении которого выборы признаются несостоявшимися.

10. *Ротация (принцип ротации)* – в конституционном праве принцип частичного обновления состава представительного органа власти.

11. *Процентный барьер* – доля голосов на пропорциональных выборах, набрав которую список кандидатов (партия) участвует в распределении мест.

12. *Системная оппозиция* – партии и группировки, отталкивающиеся от признания незыблемости основных политических, социальных, экономических институтов общества и расходящиеся с действующей властью главным образом в выборе путей и средств достижения общих стратегических целей.

13. *Внесистемная (структурная) оппозиция* – партии и группировки (как правило, лево- и праворадикальной направленности), программные установки которых полностью, либо частично отрицают преобладающую систему политических ценностей и направлены на дискредитацию функционирующих институтов государственной власти, подрыв их легитимности.

14. *Сбор подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов)* – предусмотренная законодательством процедура сбора необходимого количества подписей избирателей, требующегося для регистрации выдвинутого лица (списка лиц) в качестве кандидата (списка кандидатов) на выборную должность.

Список литературы:

1. Законопроект № 670120-6 «О внесении изменений в статью 88 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в части снижения заградительного барьера с 5 до 2,25 процентов голосов избирателей)»

[Электронный документ] // Государственная дума. Официальный сайт. 2020. URL: <https://goo.su/2hFG> (дата обращения: 14.06.2020).

2. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ № 13/106-7 от 22 июня 2016 г. «О списке политических партий, на которые распространяется действие части 2 статьи 44 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации"» [Электронный документ] // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [сайт]. 22.06.2016. URL: <https://goo.su/2Hfg> (дата обращения: 14.06.2020).

3. Список зарегистрированных политических партий // Минюст России [сайт]. 2020. URL: <https://goo.su/2HfG> (дата обращения: 14.06.2020).

4. Становая Т. Как Путин выбирает Думу [электронный ресурс] // Dal.by. 25.01.2013 [сайт]. URL: <https://goo.su/2HFg> (дата обращения: 14.06.2020).

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ [электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2020. URL: <https://goo.su/2hfh> (дата обращения: 14.06.2020).

6. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» от 02.10.2012 N 157-ФЗ // КонсультантПлюс [сайт]. 2020. URL: <https://goo.su/2HFH> (дата обращения: 14.06.2020).

7. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ // КонсультантПлюс [сайт]. 2020. URL: <https://goo.su/2hFh> (дата обращения: 14.06.2020).

8. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» от 14.07.2015 N 272-ФЗ // КонсультантПлюс [сайт]. 2020. URL: <https://goo.su/2Hfh> (дата обращения: 14.06.2020).

9. Федеральный закон от 03.11.2015 г. № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» // Президент России [сайт]. 2020. URL: <https://goo.su/2HfH> (дата обращения: 14.06.2020).

Сведения об авторе:

Томилов Игорь Сергеевич – участник общественной организации «Добрая воля» (Тобольск, Россия).

Data about the author:

Tomilov Igor Sergeyevich – member of Public Organization “Good will” (Tobolsk, Russia).

E-mail: igor.tomilov.85@mail.ru.