

## ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

© 2018 г.

В.А. ЧЕРЕПАНОВ

### О НЕПОСРЕДСТВЕННОМ И АДЕКВАТНОМ ВЫРАЖЕНИИ ВОЛИ НАРОДА В ХОДЕ ВЫБОРОВ

*Черепанов Виктор Алексеевич* — доктор юридических наук, профессор, академик РАН, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права Ставропольского государственного аграрного университета (Ставрополь, Россия) (E-mail: sigma45@yandex.ru)

*Cherepanov Victor A.* — Doctor of Law, Professor, member of the Russian Academy of Natural Sciences, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department of state and municipal management and law, Stavropol state Agrarian University (Stavropol, Russia) (E-mail: sigma45@yandex.ru)

**Аннотация:** обоснована необходимость непосредственного и адекватного выражения воли народа на всех стадиях избирательного процесса, под этим углом зрения рассмотрена российская избирательная модель, обозначены проблемные вопросы и сформулированы предложения по их законодательному решению.

**Abstract:** necessity of direct and adequate expression of popular will on all stages of the electoral process is proved, the Russian electoral model is considered in this point of view, problem issues are marked and some proposals of its legislative solution are formulated in the article.

**Ключевые слова:** непосредственное выражение воли народа, адекватное выражение воли народа, право выдвижения кандидатов, политическая партия, пропорциональная избирательная система.

**Key words:** direct expression of popular will, adequate expression of popular will, right of nomination candidates, political party, proportional electoral system.

В основе конституционной модели демократии, как известно, лежит принцип народовластия, согласно которому 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 проведению выборов: 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 п. 1 ст. 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированной Федеральным законом от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ<sup>1</sup>: “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 (п/п. 9 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”<sup>2</sup>) (далее — 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 п. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека: “Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 27, ст. 2703.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

выборах”<sup>3</sup>, рассматривается в качестве одного из принципов избирательного права и именуется как “соответствие результатов выборов воле народа”<sup>4</sup>. Проблема адекватного выражения воли в действиях субъекта как соотношение между волей и волеизъявлением издавна находилась в центре внимания юридической мысли<sup>5</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>6</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 общая презумпция о соответствии волеизъявления избирателей их подлинной воле 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 проведения выборов в нашей стране. 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.

<sup>3</sup> Международное право в документах: учеб. пособие / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 104.

<sup>4</sup> Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В. и др. Аналитический доклад “Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов” // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы Междунар. конф. / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. С. 52, 53.

<sup>5</sup> См., напр.: *Ойгензихт В.А.* Воля и волеизъявление. Душанбе, 1983; *Политова И.П.* Воля и волеизъявление. М., 2015.

<sup>6</sup> *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. 4-е изд., испр. М., 2003. С. 247.

1. 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>7</sup>.

В начальный период постсоветского развития российской государственности (1992–1993 гг.) на “развалинах КПСС” возникло большое число мелких политических партий различной политической ориентации<sup>8</sup>, роль которых в избирательном процессе значительно усилилась с введением смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы первого созыва в 1993 г. Правом выдвижения кандидатов обладали группы граждан и избирательные объединения, 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>9</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 выдвижаемыми кандидатами.

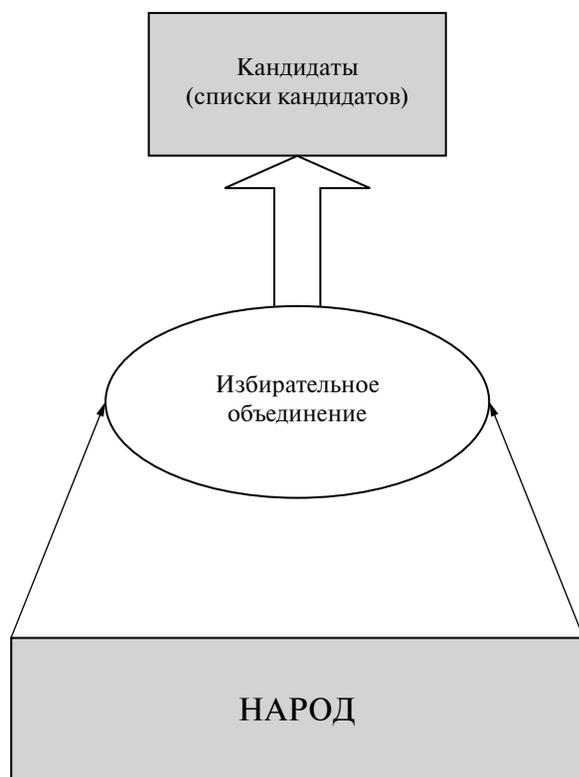
Разумеется, опосредованное выдвижение применялось и ранее, в рамках мажоритарных выборов, когда кандидаты выдвигались общественными организациями. Однако при пропорциональных выборах избирательные объединения становятся единственными субъектами выдвижения *списков*

<sup>7</sup> См.: ст. 10 Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. “О выборах народных депутатов РСФСР” // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44, ст. 1305; ст. 10 Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР” // Там же. Ст. 1306.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см.: *Иванченко А.В., Любарев А.Е.* Российские выборы: от перестройки до суверенной демократии. М., 2006. С. 50–77.

<sup>9</sup> См.: п. 1 ст. 5 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. (утв. Указом Президента РФ от 01.10.1993 г. № 1557) // САПП РФ. 1993. № 41, ст. 3907.

Схема 1



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).

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

Дальнейшее развитие избирательного законодательства в 90-е годы происходило в направлении издания базовых федеральных законов, закреплявших основные гарантии избирательных прав граждан (1994, 1997 гг.) и принимавшихся на их основе федеральных законов и законов субъектов Федерации, регулирующих отдельные виды выборов.

Федеральным законом от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>10</sup> 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 (ст. 17–19).

<sup>10</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 33, ст. 3406.

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 (ст. 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 г. объявили о своем участии в выборах 35 избирательных объединений, но зарегистрировали списки кандидатов только 13 из них, то в 1995 г. 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>11</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>12</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, такую ситуацию надо было менять «как в интересах избирателей, которым невыносимо разбираться в огромном количестве претендентов, так и самих объединений»<sup>13</sup>.

Федеральным законом от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

<sup>11</sup> См.: Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М., 2006. С. 25.

<sup>12</sup> Лапаева В.В. Право и политика. Из научной публицистики. М., 2005. С. 15.

<sup>13</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие. М., 2011. С. 79, 80.

Российской Федерации”<sup>14</sup> 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 (ст. 2)<sup>15</sup>.

Но и в **1999 г.** 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>16</sup>.

В дальнейшем на основе Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ “О политических партиях” с его последующими изменениями (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ)<sup>17</sup> *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 июня 2002 г. № 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>18</sup>.

В результате проведенной на этой основе избирательной реформы на выборах, которые являются высшим *непосредственным* выражением власти народа, введено *опосредующее* звено – политические партии, которые 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. 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 (п. 2–3 ст. 32, п. 25 ст. 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 г.** сложилась партийная политическая система, состоящая из *семи* крупных партий: “Единая Россия”, КПРФ, ЛДПР, “Справедливая Россия”, “Яблоко”, “Патриоты России” и “Правое дело”.

Начиная с 2012 г., как известно, приняты определенные шаги по расширению демократических основ публичной власти. В результате внесения изменений в Федеральный закон № 95-ФЗ упрощен порядок регистрации политической партии, которая теперь должна насчитывать не менее 500 членов. По данным Министерства юстиции РФ, в настоящее время в нашей стране зарегистрировано 74 различные политические партии, отражающие интересы различных социальных групп российского общества<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 38, ст. 4339.

<sup>15</sup> Помимо избирательных объединений кандидаты могли выдвигаться непосредственно избирателями и в порядке самовыдвижения (ст. 28 Федерального закона от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ).

<sup>16</sup> См.: Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Указ. соч. С. 28.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950; 2004. № 52, ст. 5272; 2009. № 18, ст. 2155.

<sup>18</sup> Подробнее об этом см.: Черепанов В.А. Политическая реформа в России // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 25–28.

<sup>19</sup> См.: 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 политическая система, основанная на крупных политических партиях*, продолжает уверенно функционировать, и реальных социальных предпосылок для ее коренного изменения пока 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 (п. 1 ст. 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. <...>. 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>20</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, своего рода “политической элиты”, которая призвана формировать и выражать волю народа и представлять народ в политической жизни страны<sup>21</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>22</sup>. С ее точки зрения, “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>23</sup> (курсив мой. — В. Ч.).

<sup>21</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” (см.: *Карапетян Л.М. Диалектика перехода от партократии к меритократии // Вопросы философии*. 2010. № 4. С. 24).

<sup>22</sup> *Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право*. 1996. № 9. С. 24.

<sup>23</sup> *Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России*. М., 1999. С. 17.

<sup>20</sup> *Ленин В.И. Полн. собр. соч.* Т. 6. С. 30, 38.

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 **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.

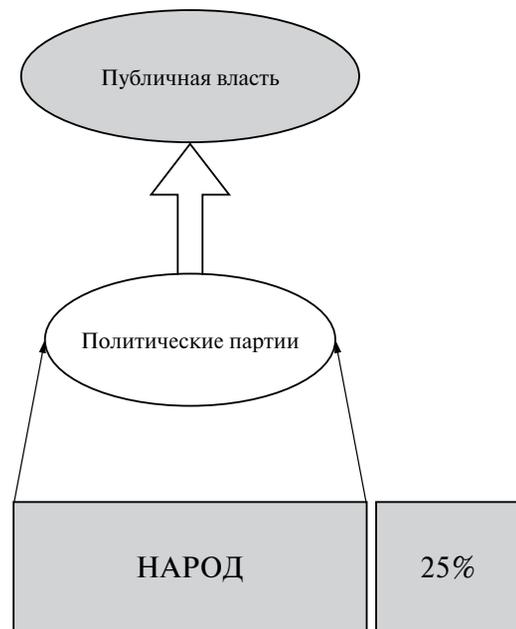
Наблюдая за полемикой представителей политических партий в российском парламенте, становится понятным, что представления об **общезначимых** для всего российского народа интересах у них весьма различны и не всегда поддерживаются гражданами нашей страны. Так, в ходе исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения 11 сентября 2016 г. (за неделю до выборов депутатов Государственной Думы), на вопрос: “18 сентября состоятся выборы в Государственную Думу России. Скажите, пожалуйста, за какую из следующих партий Вы скорее всего проголосуете?”, – 13% респондентов затруднились с ответом, 11% заявили, что вообще не стали бы принимать участие в выборах, а 1% ответили, что придут и испортят бюллетень<sup>24</sup>. Эти результаты свидетельствуют о том, что 25%, т.е. 1/4 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).

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**.

Объективности ради отметим, что действующим законодательством предусмотрена возможность включения в список кандидатов, выдвинутой партией, граждан, не являющихся ее членами

<sup>24</sup> См.: URL: <http://2016.wciom.ru/>

Схема 2



(п. 5 ст. 39 Федерального закона от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ)<sup>25</sup>.

С.А. Авакьян, называя эти нормы “забавными правилами”, обоснованно отмечает, что “рассмотреть еще не значит поддержать и включить в федеральный список”<sup>26</sup>. По мнению В.Е. Чиркина, “отсечение независимых кандидатов” – это минус 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>27</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

<sup>25</sup> См.: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // СЗ РФ. 2014. № 8, ст. 740.

<sup>26</sup> Авакьян С.А. Какая избирательная система лучше? // Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. Избр. статьи. М., 2010. С. 379.

<sup>27</sup> Чиркин В.Е. Избирательная система России в контексте международного опыта // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы Междунар. конф. / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. С. 243.

Схема 3



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 этой схемы, в основе всей пирамиды власти находится российский народ<sup>28</sup>, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником власти, на выборах как высшей форме

непосредственного выражения своей власти представлен избирательным корпусом<sup>29</sup>.

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!!!<sup>30</sup>

Получается, что примерно 98% избирательного корпуса нашей страны не имеют **правовой** возможности участвовать в выдвижении кандидатов. А как показывает избирательная практика, и у оставшихся 2% такая возможность весьма призрачна, поскольку рядовые члены партии и ее сторонники 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.

<sup>29</sup> По данным ЦИК России, численность избирателей в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2017 г. – 111 680 450 чел. // URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/01072015.html>

<sup>30</sup> “Единая Россия” – немногим более 2 млн, “Справедливая Россия” – примерно 500 тыс., ЛДПР – примерно 240 тыс., КПРФ – более 157 тыс. чел. 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 в районе 3 млн чел.

<sup>28</sup> По оценке Росстата, на 1 января 2017 г. численность населения Российской Федерации составила 146 804 372 чел. // URL: <http://www.statdata.ru/russia>

Так, в соответствии с Уставом партии “Единая Россия”<sup>31</sup>:

выдвижение списка кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации 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*, – 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 г. На выборах 18 сентября 2016 г. 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, 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>32</sup> (по данным ЦИК России, к участию в выборах депутатов Государственной Думы без сбора подписей допущены 14 политических партий<sup>33</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 В. 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 Н. Меркушкин. Беспартийный В. Держак может быть включен в список “Единой России”. Единороссы считают,

<sup>31</sup> URL: <http://www.er.ru>

<sup>32</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 Российской Федерации (ст. 44 Федерального закона от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”).

<sup>33</sup> См.: URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/spisok/>

что “простые люди, которых выдвигают трудовые коллективы, могут украсить список”<sup>34</sup>.

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 “встать 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 (ст. 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 “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* (курсив мой. — В.Ч.). Поэтому при анализе ответов необходимо выделять и различать два основных элемента: систему категорий отвечающего и систему категорий, предлагаемых ему<sup>35</sup>. Очевидно, что при их несоответствии говорить об адекватном выражении воли людей не представляется возможным.

3. Некоторые 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 г. за КПРФ было подано 22.30% голосов, а в парламенте ей досталось 44% мест, т.е. КПРФ получила на 21.70% депутатских мест больше ее действительной электоральной поддержки<sup>36</sup>. При выборах депутатов Государственной Думы в 2011 г. за политическую партию “Единая Россия” было подано 49.32% голосов, а в парламенте ей досталось 52.88% мест<sup>37</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

<sup>35</sup> См.: Рабочая книга социолога. М., 2015. С. 360, 361.

<sup>36</sup> См.: Алексеров Ф.Т., Платонов В.В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003. С. 14.

<sup>37</sup> См.: URL: <http://www.cikrf.ru>.

<sup>34</sup> URL: <http://kommersant.ru/doc/3019582>

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

*Подытоживая сказанное*, можно констатировать, что в российской избирательной практике 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. К их числу можно отнести следующие<sup>38</sup>.

Первое — законодательное закрепление в качестве избирательных принципов *положений о непосредственном и адекватном выражении 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, местное самоуправление уводится в сторону от решения центральных вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения,

<sup>38</sup> Необходимо отметить, что формат журнальной статьи не позволяет проанализировать весь спектр научных взглядов по данной тематике; другие не затронутые нами предложения по совершенствованию российской избирательной модели нуждаются в отдельном рассмотрении и специальных публикациях.

поскольку “сам смысл политической конкуренции на местном уровне состоит не в борьбе различных политических сил, а в реальном многообразии возможного влияния на местные дела всех относящихся к местному сообществу групп интересов, отдельных граждан”<sup>39</sup>.

Четвертое — признание избирательными объединениями наряду с политическими партиями других общественных объединений, а также, что особенно важно в рамках авторской позиции, коллективов предприятий, учебных заведений и иных юридических лиц, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям с предоставлением им права выдвигать не только кандидатов, но и *списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей*.

Предвижу возражения о том, что реализация данного предложения может усложнить процесс голосования и в какой-то мере дезориентировать избирателей, поскольку приведет к значительному увеличению количества списков кандидатов с превращением избирательных бюллетеней в бумажные рулоны. По нашему мнению, при таком подходе на первое место выставляются организационные аспекты, а сама суть выборов, заключающаяся в адекватном выражении воли народа на всех стадиях избирательного процесса, включая выдвижение кандидатов, отходит на второй план. Кроме того, подобные опасения, имевшие место и при подготовке выборов депутатов Государственной Думы 18 сентября 2016 г. (в связи с 10-кратным увеличением количества политических партий в нашей стране по сравнению с выборами 4 декабря 2011 г.), как известно, не оправдались, и российские граждане, которых, по нашему глубокому убеждению, не следует считать какими-то неразумными людьми, разобрались в значительном количестве кандидатов и приняли свое решение на этих выборах.

Уместным полагаем также напомнить, что на выборах депутатов Учредительного Собрания, проводившихся в 1917 г. исключительно по пропорциональной избирательной системе, списки кандидатов выдвигались именно *группами избирателей*.

<sup>39</sup> Джагарян А.А., Джагарян Н.В. 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”.

Каждый из списков должен был подписан не менее чем ста лицами, пользующимися правом участия в выборах по данному избирательному округу<sup>40</sup>.

В настоящее время такая избирательная модель успешно 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>41</sup>.

Пятое — законодательная институционализация праймериз как предварительного голосования для определения кандидатов (списков кандидатов) от избирательных объединений. Разумеется, по этому вопросу возможна и иная точка зрения, заключающаяся в том, что проведение праймериз — это внутрипартийное дело, которое не требует государственного вмешательства и законодательного регулирования.

Однако, на наш взгляд, поскольку политическая партия призвана выражать политическую волю граждан (п. 1 ст. 3 Федерального закона № 95-ФЗ), то государство не просто имеет право, а *обязано*

установить законодательные гарантии того, что при выдвижении кандидатов от политических партий будет адекватно выражена воля самих граждан, а не партийной элиты. С учетом сказанного мы полностью разделяем позицию Л.А. Нудненко о том, что “наряду с преимущественным регулированием праймериз политическими партиями существует ряд общественных отношений в этой сфере, нуждающихся в законодательном регулировании. Решение этой проблемы будет соответствовать мировой тенденции, для которой характерно вмешательство государства в сферу предварительного голосования”<sup>42</sup>.

И наконец, шестое — отмена заградительного барьера. Устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо, с нашей точки зрения, 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>40</sup> См.: Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. М., 2016. С. 34, 35.

<sup>41</sup> См.: Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 68, 69.

<sup>42</sup> Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 55.