

Эволюция избирательной системы России: взгляд через столетия

Введение

Избирательный процесс представляет собой сложное и многоплановое явление. Ошибочно было бы сводить его к формальной процедуре формирования органов публичной власти. Полным и точным представляется определение, согласно которому институт выборов и разнообразие его функций следует понимать, прежде всего, как воплощение народовластия на практике, способ реализации политической правосубъектности граждан. В настоящий момент ситуация в системе избирательного законодательства приводит многочисленный электорат в тревожное смятение. Многие аналитики предупреждают о неизбежности повторного возвращения к установлению режима однопартийной политической системы. В этой связи весьма актуальна проблема эволюции избирательной системы, её совершенствование и перспективы развития.

Исторически сложилось так, что порядок проведения выборов в значительной мере определял основные направления развития всей системы российского избирательного законодательства, содержание основных институтов и процедур избирательного права, применяемых при проведении выборов всех уровней. В этой связи анализ законодательства о выборах в государственные органы и практики его применения является ключевым моментом для оценки состояния избирательного законодательства Российской Федерации. Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления и референдум — высшее непосредственное выражение народной власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права. Законодательство, защищающее права избирателей, совершенствуется на протяжении последних десяти лет. Ведется мониторинг правоприменительной практики. Однако действенность правовых механизмов, регулирующих избирательные отношения, во многом зависит от того, в какой степени само общество заинтересовано в отстаивании демократических выборов как высшей политической ценности, соблюдения и защиты принципа свободного волеизъявления граждан.

Избирательная система изменялась постоянно, на протяжении ряда лет. Эти изменения являлись логическим продолжением политического развития страны. Какова власть, такова и мера свободы, т. к. выборы – это волеизъявление народа, его свободный выбор пути развития.

А присуща ли свобода выбора русскому человеку? Заложена ли она в его сознании?

Занимаясь изучением проблемы, я обращалась к источникам российского законодательства, статьям правовых журналов, газет. Анализируя эту информацию, я пришла к определенным выводам по изученной проблеме, постараюсь их осветить в своем исследовании.

I. История становления избирательной системы России

1.1. Особенности развития избирательного процесса в России

Выборы и избирательная система в России имеют достаточно давнюю (считая с Новгородской феодальной республики и земских соборов XVI - XVII вв.), но прерывистую историю (с длительными, эпохальными интервалами, связанными с деспотическими формами государственного правления). В том или ином виде выборы в России проводились еще в X веке (выборы части членов Боярской думы, формирование церковных Поместных соборов, выборы царя в 1613 г., выборы органов земского и городского самоуправления в XIX в. и т.д.), но они не имели общегосударственного значения и не были направлены на формирование представительных органов государственной власти. В начале XX столетия мощный подъем демократического движения (первая русская революция) привел к закону о выборах в первую Государственную думу от 11 декабря 1905 г. Закон этот, утвердивший куриальную систему, трудно, однако, назвать демократическим, так как он обеспечивал неравное представительство разным социальным слоям населения. Еще хуже был закон 1907 г. За весь период своего существования (1906—1917) Государственная дума избиралась четыре раза, дважды распускалась царем досрочно. Права этого представительного органа были значительно ограничены. В советскую эпоху с переходом к однопартийной системе, а затем ликвидацией внутривластной оппозиции, выборы приобрели чисто формальный характер, превратились в «выборы без выбора». Лишь в конце 1980-х гг. положение начало радикально меняться. Сначала в очень ограниченном масштабе на выборах в местные органы власти в 1987 г., а затем широко в 1989 г. на выборах Съезда народных депутатов стало применяться альтернативное голосование - у избирателей появился выбор между двумя или несколькими кандидатурами. Однако и тогда, на выборах 1989 г., часть мест (750 из 2250) была уже зарезервирована за КПСС и фактически подчиненными ей общественными организациями, с указанием кому, сколько мест, что, в сущности, являлось модификацией все той же куриальной системы. Выборы народных депутатов Российской Федерации год спустя, отвергли такой порядок как антидемократический.

17 марта 1991 г. состоялся первый в истории страны всенародный референдум, а 12 июня того же года — первые в истории России президентские выборы.

1.2. Формирование принципов избирательного права при выборах в Государственные Думы и Учредительное Собрание в 1906 – 1917 годах

Российская избирательная система существует немногим более восьмидесяти лет и факт ее возникновения связан с созданием первой Государственной думы. По первоначальному проекту - Манифесту от 6 августа 1905 года - Государственная дума создавалась как "особое законосовещательное установление". Правовой основой первых ее выборов стало Положение о выборах, утвержденное императорским указом одновременно с Манифестом о ее создании.

Согласно этому акту право избирать не было всеобщим.

Статья 6 Положения исключала из числа избирателей женщин, лиц моложе 25 лет, обучающихся в учебных заведениях, военнотружущих армии и флота, состоящих на действительной военной службе, "бродячих инородцев" и иностранных подданных.

Таким образом, законодательно вводился довольно высокий возрастной ценз, половой ценз и ценз оседлости.

Однако в избирательной системе России наряду с явно репрессивными действовали и весьма демократические ограничения. Например, лица, занимающие полицейские должности, а также должности губернатора, вице-губернатора, градоначальника, и их помощники также лишались права голоса в той местности, по которой они занимали соответствующую должность.

Деление на курии было заимствовано из положений земской избирательной реформы 1864 года. В основу деления был положен имущественный ценз. С точки зрения участия в выборах все население России было разделено на четыре курии: землевладельцев (крупных помещиков); городских избирателей (лиц, владеющих недвижимостью в городе

или торгово-промышленным предприятием); волостных и сельских обывателей (крестьян-домохозяев); рабочих.

Таким образом, несмотря на то, что рассматриваемая избирательная система являлась частью широкомасштабной реформы государственного устройства страны, в ней в ходе формирования наиболее надежной для российского политического режима курии землевладельцев сохранялась историческая преемственность прежнего феодально-патриархального режима.

Российская избирательная система была постепенно сформирована 23 нормативно-правовыми актами. Основные ее черты были заложены Положением о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года. Затем отдельные положения были уточнены в утвержденных 18 сентября 1905 года Правилах о применении и приведении в действие Учреждения Государственной думы и Положения о выборах.

Выборы в Учредительное собрание проводились «с применением начал пропорционального представительства»¹.

Голосование производилось путем подачи избирательных записок (бюллетеней). Каждая записка должна была содержать не более одного списка.

Вместе с тем собственно волеизъявление избирателями осуществлялось на самом избирательном участке, несмотря на то, что избирательные записки выдавались

1 - Положением о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года (ст. 46);

большинству избирателей заранее: в закрытом помещении голосующие запечатывали конверт и передавали его председателю комиссии, который на их глазах опускал его в урну для голосования. Процедура голосования длилась три дня.

Положение не содержало жесткого требования о признании действительными только официально изготовленных бланков записок.²

Подход решения о повторном голосовании (порог явки не был четко установлен; повторные выборы назначались на тех участках, где явка избирателей была особенно низкой и не всегда принимались в расчет) невозможный при мажоритарной системе, оказывался вполне приемлемым при пропорциональной, поскольку вакантные места членов Учредительного собрания в этом случае оказывались бы замещенными в результате волеизъявления более активных избирателей.

Естественно, что в России, значительная часть населения которой к моменту выборов в Учредительное собрание была неграмотна, проведение первых в истории пропорциональных выборов являло собой задачу не из легких. Поэтому в ходе выборов применялась и смешанная избирательная система.

2 - Положением о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года (ст. 78);

1.3. Избирательная система советского периода

Одна из первостепенных задач, которую пришлось решать большевистскому правительству после роспуска Учредительного собрания, была связана с созданием новой избирательной системы, которая могла бы юридически обеспечить политическое господство большевиков в высшем органе представительной власти страны. Таким органом в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года стал Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Однако ни одна из ранее действовавших в России избирательных систем не могла решить поставленную большевиками задачу. Поэтому авторы Конституции РСФСР 1918 года были вынуждены конструировать принципиально новую избирательную систему, основные принципы которой получили закрепление в первой советской Конституции. Прежде всего, это введение впервые в России, да и в мире так называемого трудового ценза.

Еще одной специфической чертой рассматриваемой избирательной системы, отражающей ее классовый характер, являлось наделение трудящихся иностранцев правом избирать и быть избранными в Советы всех уровней.

Существенно - до 18 лет - был снижен возрастной ценз. Причем молодежь, проходящая службу в Красной Армии, могла участвовать в голосовании и до наступления указанного возраста. Авторы избирательного законодательства «разделили гражданское и политическое совершеннолетие», заложив тем самым «основы для будущего достаточно произвольного снижения избирательного возраста и превращения армии в привилегированную курию, где каждый, достигший ко дню выборов призывного возраста, получал право управлять государством». Однако главной особенностью рассматриваемой избирательной системы являлся не состав избирательного корпуса, а порядок формирования избираемых органов власти. Избирательная система, действовавшая в советской России с 1918 по 1936 год, во многом по форме была построена аналогично действовавшей в Российской империи при выборах в Государственную думу, несмотря на то, что, по сути, принципиально от нее отличалась. Объединяли эти системы многоступенчатые выборы.

Выборы в советской России были трехступенчатыми для городского пролетариата и четырехступенчатыми - для сельского.

Значительные изменения избирательная система претерпела после 1936 года. В Конституции СССР (1936) впервые в истории советских конституций выделяется отдельная глава "Избирательная система". Декларация о построении социализма "в основном" позволила внести два важнейших изменения в избирательную систему: перейти от многоступенчатых выборов к прямым и отменить ограничения классового характера, вернувшись к принципу всеобщих выборов. Кроме того, голосование стало тайным и голоса избирателей равными. В системе органов государственной власти произошел переход от системы съездов к системе Советов, непосредственно избираемых населением. Высшим органом государственной власти был провозглашен Верховный Совет СССР. Главным недостатком рассматриваемой избирательной системы явилось выдвижение кандидатов по производственному принципу и их избрание по территориальному.

Конституция СССР 1977 года существенных изменений в действовавшую ранее советскую избирательную систему не внесла.

Основная реформа советской избирательной системы началась в период перестройки. Начало ей было положено принятием Закона СССР от 1 декабря 1988 года «О выборах народных депутатов СССР». Высшим органом власти в стране провозглашался съезд народных депутатов СССР (в республиках - республиканские съезды). Выборы в высшие органы власти, которые впервые в истории советского общества были альтернативными (из нескольких кандидатур), открыли новый этап - этап размежевания в лагере перестройки (1989— 1991 годы). В апреле 1989 года открылся I Съезд народных депутатов СССР. Съезд избрал Верховный Совет СССР. Его Председателем был избран М. С. Горбачев.

Это была последняя избирательная система советского типа в нашей стране. По сути она уже несла в себе элементы переходной, постсоветской избирательной системы - альтернативные выборы, голосование по месту жительства, возможность выдвижения неограниченного числа кандидатов. В результате ее действия в нашей стране впервые был создан представительный орган государственной власти. Это был самостоятельный, независимый орган власти, а сделали его таковым избиратели и депутаты.

II. Развитие российского избирательного законодательства

2.1. «Новая» избирательная система

Избирательная система РФ сложилась в результате, крупномасштабной избирательной реформы 1993—1995 гг., начавшийся всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. новой конституций - Конституции Российской Федерации и нашедшей дальнейшее выражение в федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О

порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О референдуме Российской Федерации».

«Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»³. «Не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными; а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»⁴. Это единственное ограничение позволяет говорить о всеобщем избирательном праве в Российской Федерации. Всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании закрепляется в ст. 81 Конституции.

В Российской Федерации активное избирательное право принадлежит всем гражданам РФ, достиг 18-летнего возраста, кроме граждан, признанных судом недееспособными и граждан, содержащихся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Правом быть избранным в Государственную думу РФ обладают граждане, достигшие 21 года, правом быть избранным президентом — достигшие 35 лет (при условии десятилетнего постоянного проживания на территории РФ). Субъекты Федерации вправе устанавливать ценз местожительства, т. е., условие быть избранным в их представительные (законодательные) органы, для этого необходимо в течение определенного срока постоянно проживать на территории данного субъекта Федерации. Однако в соответствии с Федеральным законом 1994 г. «О гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации» этот срок не должен превышать одного года. Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию страны.

В Государственную Думу избиралось 450 депутатов, из них 225 — по одномандатным округам (один округ один депутат) и 225 — по федеральному избирательному округу, пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями и блоками (до 2007 года). В первом случае избирается скорее личность, во втором — партия, блок партий или иное общественное объединение. С 2007 года и до 2016 года депутаты Государственной Думы избирались только по пропорциональной системе, по партийным спискам. В сентябре 2016 года выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва вновь состоялись по смешанной системе: 225 депутатов избирались по одномандатным округам, 225 по партийным спискам. В Российской Федерации в настоящее время действует смешанная избирательная система. В одномандатных округах выборы осуществляются на основе мажоритарной системы относительного большинства. В федеральном округе отбор ведется по пропорциональному принципу, но пропорциональность эта касается только тех партий, которые перешагнули пятипроцентный барьер, т. е. получили не менее 5% голосов из числа участвовавших в выборах. Те, кто не добрал этой цифры, теряет все свои голоса, а также право на представительство в Думе. Довольно жесткие количественные требования предусматриваются и на этапе предвыборной кампании. Так, кандидат на место в Думу должен собрать не менее 200 тыс., а на пост президента — не менее 1 млн подписей своих сторонников, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7% требуемого общего числа подписей. Если же таких «миллионеров» окажется несколько и ни один из них не сумеет привлечь в первом туре выборов более половины участвующих в голосовании избирателей, то не позднее чем через 15 дней после подсчета голосов назначается второй тур, в котором борьба завершается избирательным поединком двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов в первом туре.

Ещё одним непосредственным выражением народной власти является референдум.

Референдум - проведение тайного голосования по утверждению или неутверждению, выражению согласия или несогласия с каким-либо важным документом, действиями главы государства, парламента, правительства.

Инициатива проведения референдума РФ принадлежит:

не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющим право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ проживает не более 10% из них;

Конституционному Собранию в случае вынесения на референдум проекта новой Конституции РФ. Референдум РФ назначает Президент РФ путем издания специального указа.

На референдум не могут выноситься вопросы, касающиеся изменения статуса субъектов Федерации, досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ и палат Федерального собрания, принятия и изменения федерального бюджета, введения или отмены налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; принятия чрезвычайных и срочных мер безопасности; амнистии и помилования, ограничивающие или отменяющие общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

2.2. Основные нововведения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы³;

Отменен порог явки⁴.

Таким образом, на данный момент в РФ действует пропорциональная избирательная система. В этой системе, как и в любой системе, есть свои плюсы и минусы.

К достоинствам пропорциональной системы относится то, что сформировавшихся с ее помощью органах власти представлена реальная картина политической жизни общества, расстановки политических сил. Она обеспечивает систему обратной связи между государством и организациями гражданского общества, в итоге способствует развитию политического плюрализма и многопартийности.

Основные недостатки пропорциональной избирательной системы:

возникают сложности в формировании правительства (причины: отсутствие доминирующей партии; создание многопартийных коалиций, включающих партии с разными целями и задачами, и, как следствие, нестабильность правительств);

весьма слабая непосредственная связь между депутатами и избирателями, голосующими не за конкретных кандидатов, а за партии;

независимость депутатов от своих партий (такая несвобода парламентариев может негативно сказаться на процессе обсуждения принятия важных документов).

3 – Конституции РФ (ст. 32);

4 – Конституция РФ (пункт 3 ст. 32);

Политико-правовые рамки функционирования составных частей политической системы (прерогативы власти и ее ветвей, партий, общественных и других организаций) устанавливаются конституцией и законами государства.

Сущность политической системы Российской Федерации закреплена в ряде статей Конституции страны: Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1); суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4); Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст.5); государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на самостоятельные законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды РФ (ч. 1 ст. 11); государственную власть в субъектах РФ осуществляют образованные ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11); в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 121); в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность (ч. 3 ст. 13); общественные объединения равны перед законом (ч. 4 ст. 13); каждый имеет право на объединение; свобода деятельности общественных объединений гарантируется (ч. 1 ст. 30). Как видно, в Конституции Российской Федерации закреплены содержание политической системы общества, порядок образования ее структурных составляющих. Важное значение имеет закрепление принципа плюрализма как в идеологии, так и в политической системе (разделение властей, многопартийность, общественные объединения). В Конституции отсутствует такое-либо упоминание о партийно-политической системе, тем более о ее приоритете в обществе. Напротив, Конституция Российской Федерации проникнута установлениями о равенстве общественно политических и иных объединений граждан. Как видно, создатели нового Закона о выборах в Госдуму не посчитались с тем, что в Конституции страны недвусмысленно установлено: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). А согласно новому Закону о выборах в Госдуму источником и носителем власти становятся политические партии. Более того, вопрос о включении не состоящего в политической партии гражданина России в список избираемой власти этим законом отдан на откуп десяти членов партии и решению конференции (ч. 1 ст. 37). Спрашивается, разве такое установление не означает принуждение гражданина к вступлению в какое-либо объединение? Если согласно Конституции Россия является демократическим правовым государством, где единственным источником власти является народ, то насколько отвечает этим требованиям отмена ст. 38 прежнего Закона о выборах депутатов в Госдуму, в которой право выдвигать свою кандидатуру предоставлялось каждому гражданину без каких-либо условий и ограничений? К тому же его кандидатура могла быть выдвинута входящим в избирательный блок общественным объединением. Следует сказать, что в

Федеральном законе об общественных объединениях установлено, что «общественные объединения являются юридическими лицами и имеют право в выборах и референдумах» (ст.27).

Сейчас, даже при участии в выборах нескольких партий, в Госдуме доминирует одна партия. Данный пример свидетельствует лишь о первых шагах возвращения к печальному периоду господства партийно-политической системы. После перехода к выборам по партийным спискам, по существу, ликвидируются права не только общественных объединений, но также оппозиционных партий по реальному влиянию на социально-политические процессы жизни страны. Поэтому абсолютно правы политики и ученые, по

мнению которых полный переход к выборам по партийным спискам (чисто пропорциональной избирательной системе) является серьезной стратегической ошибкой. Исторический опыт позволяет предположить, что преобладающей объективной тенденцией социального процесса в большей мере становится не создание общенациональных политических партий, а развитие общественных объединений разных социальных слоев, вырастающих на базе общности профессиональных, религиозных, этнических, экономических, духовных, политических и иных интересов. Такие объединения будут бороться не за власть любыми средствами, а вполне цивилизованно выбирать своих получивших общественное признание представителей в систему народного (а не партийного) представительства. Речь в этом случае должна идти не о борьбе за власть, а об участии во власти при сохранении ее надпартийного характера. Достижение такой цели, прежде всего, предопределяется демократической избирательной системой, которая призвана обеспечить становление и эффективное функционирование правового государства и гражданского общества, а не такой политической системы, доминирующим элементом которой будут одна или не сколько партий.

Следовательно, центральное место в демократической избирательной системе должны занимать не проблема приоритета политических партий и определение процентов их «проходимости» в парламент, а обеспечение всеобщих и равноправных выборов органа народного представительства. Создатели нового закона о переходе к выборам в Госдуму по партийным спискам не хотят считаться с тем, что навязанная ими обществу партийно-политическая избирательная система не отвечает (противоречит) общепринятым демократическим ценностям и устоям государство. И, в отличие от политических партий, с их вечной борьбой за власть ближе к каждому человеку стоят многочисленные общественные объединения и организации. Поэтому они не могут быть исключены из субъектов демократической избирательной системы и лишены участия в выборах законодательных (представительных) органов власти.⁵

5 – вопрос написан на основе статьи Карапетяна Л. М. «Конституция и партийно-политическая избирательная система в России»;

Заключение

Пропорциональная избирательная система. Что это: эволюция или шаг назад, тормоз общественного прогресса. Думаю, что здесь мнения разойдутся. Я считаю, что это шаг назад. Вернемся к основной части моей работы. По существу повторяется история борьбы появившихся в России политических партий конца XIX – начала XX века. «Новшеством» можно лишь считать перебежки членов партий из одной в другую, с ориентацией закрепиться у «партии власти». Политические партии «утратили присуще им классовую ориентацию и идеологическую окраску, их роль, как институт мобилизации электората, уменьшилась, появился двойственный и противоречивый характер влияния на демократический прогресс»⁶.

Но мой взгляд нужны нововведения, а не возвращение к «старому». Если смешанная избирательная система исчерпала себя для России? Почему бы её ни усовершенствовать? Почему нельзя устранить все противоречия? Если это невозможно, то нужно разработать новую избирательную систему, которая отвечала бы всем требованиям РФ. Какую? Это уже другая исследовательская работа.

6 – статья Баталова Э. «Партии и движения сегодня и завтра».

Список литературы

1. Конституция РФ (принята 12.12.1993 г.);
2. Федеральный закон « О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (принят Государственной думой 22 апреля 2005 года);
3. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»(Принят Государственной Думой 22 мая 2002 года);
4. Иванченко А.В. «Гражданам об их политических правах»;
5. Учебник МГУ «Основы государства и права»;
6. Никитин А. Ф. «Правоведение»;
7. М. А. Василик, М. С. Вершинин «Политология»;
8. Журнал «Конституционное и муниципальное право» (№2, 2006);
9. Журнал «О выборах» (№ 4, 2005)