

КОМИТЕТ ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ

Предложения по совершенствованию проекта федерального закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Проект федерального закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», восстанавливающий избрание половины состава Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, мы оцениваем в целом положительно. Тем не менее, считаем, что он требует существенной доработки в целях обеспечения более полного и адекватного представительства политических интересов электората в Государственной Думе.

1. Смешанная избирательная система

Необходимо перейти от несвязанной смешанной системы к связанной. Суть несвязанной (параллельной) системы в том, что результаты выборов по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу подводятся независимо друг от друга (не считая того, что кандидаты, избранные в одномандатных округах, исключаются из списков по единому округу). Это может приводить к существенному разрыву между долей голосов, получаемых партиями на выборах, и долей достаемых им мандатов, позволять лидирующей партии получать сверхпредставительство за счет одновременного выигрыша в большинстве одномандатных округов и получения значительной части мандатов, распределяемых по единому округу.

В качестве примера можно привести недавние (14 октября 2012 года) выборы муниципалитета Ярославля, проходившие по несвязанной смешанной системе. «Единая Россия» получила по единому избирательному округу 40,8% голосов. По партийным спискам ей досталось 9 мандатов из 19 (47,4%). А по мажоритарной части ее кандидаты победили в 16 одномандатных округах из 19, и в результате у «Единой России» 25 мандатов из 38, то есть 65,8%. Иными словами, «Единая Россия» получила сверхпредставительство примерно в 24%, из которых около 6% за счет искажений внутри пропорциональной системы и 18% – за счет мажоритарной составляющей.

О преодолении искажений внутри пропорциональной системы речь пойдет в п. 2 данной записки. Для преодоления искажений за счет мажоритарной составляющей предлагается заменить несвязанную систему связанной (аналогичной системе, применяемой в Германии, Новой Зеландии и ряде других стран). Суть ее в том, что общее количество мандатов, получаемых партией (то есть мандаты, получаемые и по единому округу, и по одномандатным округам) определяется долей голосов, полученных партией по единому округу путем пропорционального распределения. При этом мандаты в первую очередь получают кандидаты, победившие в одномандатных округах, и во вторую очередь – кандидаты, включенные в список партии по единому округу.

Более точно алгоритм распределения мандатов таков. Сначала определяются кандидаты, избранные в одномандатных округах, – они безусловно получают мандаты. При этом определяется число мандатов, полученных кандидатами–самовыдвиженцами и кандидатами от партий, не преодолевших заградительный барьер (то есть не допущенных к распределению мандатов). Это число вычитается из 450, и полученная разность – число мандатов, которое должно быть распределено пропорционально между партиями, преодолевшими заградительный барьер (то есть допущенными к распределению мандатов).

После того, как указанное число мандатов будет распределено между соответствующими партиями и для каждой такой партии будет определено общее количество мандатов, из этого количества будет вычтено число мандатов, полученных

партий в одномандатных округах, разность составит число мандатов, которые получит партия по единому округу, и эти мандаты получают кандидаты из партийного списка.

Если вновь взять в качестве примера выборы муниципалитета Ярославля 14.10.2012, то при использовании смешанной связанной системы с учетом 3 мандатов, выигранных в одномандатных округах самовыдвиженцами, «Единая Россия» получила бы 17 мандатов, и это составило бы 44,7% от общего числа мандатов, что достаточно близко к доле полученных ею голосов (40,8%). Из этих 17 мандатов 16 получили бы кандидаты, победившие в одномандатных округах, и один мандат – кандидат из партийного списка. Другие партии также получили бы долю мандатов, близкую к доле голосов за них (КПРФ соответственно 18,4 и 17,3%; «Справедливая Россия» 15,8 и 14,1%; «Патриоты России» 7,9 и 6,8%; «Яблоко» 5,3 и 5,0%).

В случае если у партии окажется больше выигранных одномандатных округов, чем мандатов, которые ей причитаются исходя из пропорционального распределения, необходимо будет произвести корректировку. В этом случае число мандатов, полученных этой партией в одномандатных округах, вычитается из числа мандатов, распределяемых пропорционально, а сама партия исключается из числа партий, между которыми распределяются мандаты.

В качестве примера можно привести выборы Думы г. Вышний Волочек 14.10.2012, где по единому округу распределялось 10 мандатов, а по одномандатным округам – 11. «Единая Россия» получила 41,4% по единому округу. По партийным спискам ей досталось 4 мандата (40,0%), а по мажоритарной части ее кандидаты победили в 10 одномандатных округах (в одном округе победил самовыдвиженец). Итого у «Единой России» 14 мандатов из 21 (66,7%). В случае связанной смешанной системы «Единой России» исходя из пропорции положено было бы 9 мандатов. Но поскольку она выиграла в 10 округах, у нее осталось бы 10 мандатов, а оставшиеся 10 мандатов (21–10–1) были бы распределены между КПРФ, ЛДПР и «Справедливой Россией». И в целом доля мандатов оставалась бы близка к доле голосов («Единая Россия» соответственно 47,6 и 41,4%; КПРФ 28,6 и 33,4%; «Справедливая Россия» 9,5 и 8,8%; ЛДПР 9,5 и 8,5%).

В любом случае при этой системе партия, которая получила менее 50% (от числа голосов, полученных суммарно партиями, допущенными к распределению мандатов), не может получить более 50% мандатов.

Таким образом, связанная смешанная система позволяет в полной мере сочетать достоинства пропорциональной и мажоритарной систем – пропорциональность распределения мандатов с большей близостью депутатов к избирателям и возможностью баллотироваться независимым кандидатам.

Реализация этого предложения потребует внесения существенных поправок только в статью 88 законопроекта. Некоторые юридико-технические поправки могут быть внесены также в статьи 3 и 87.

2. Заградительный барьер

Мы поддерживаем снижение заградительного барьера до 5%, реализованное еще Федеральным законом от 20.10.2011 № 287-ФЗ, однако считаем, что барьер должен быть снижен в большей степени.

По нашему мнению, величина заградительного барьера должна быть минимально необходимой для обеспечения работоспособности Государственной Думы. При превышении этой минимально необходимой величины барьер становится чрезмерным, лишаящим представительства в Государственной Думе неоправданно большое число избирателей.

С точки зрения обеспечения работоспособности Государственной Думы важны два показателя: число фракций и минимальный размер фракций. Как показывают исследования парламентских практик, продуктивность работы парламента может снижаться при наличии в нем более 7–9 фракций и при наличии во фракциях менее 7 депутатов.

Анализ результатов 187 российских региональных выборов, проходивших по пропорциональной или смешанной системе, показывает, что 4%-ный барьер гарантирует прохождение в парламент не более 9 партий, а 3%-ный – не более 10. Что касается численности фракции, то при пропорциональном распределении 225 мандатов 3%-ный барьер гарантирует получение партией не менее 7 мандатов, а 4%-ный – не менее 9. Таким образом, мы считаем, что заградительный барьер должен быть снижен до 3% (или, как компромиссный вариант – до 4%).

Однако в условиях, когда в выборах участвует большое число партий, простое снижение величины заградительного барьера оказывается недостаточным. В таких условиях даже при 3%-ном барьере возможна ситуация, когда представительства в Государственной Думе будет лишена значительная часть избирателей. При этом одновременно будет сильно увеличен разрыв между долей голосов, полученных партиями, допущенными к распределению мандатов, и долей доставшихся им мандатов.

Во избежание такой ситуации необходимо поднять планку минимальной представительности. В законопроекте эта планка предлагается на уровне 50% (ч. 8 ст. 87): если за списки кандидатов, преодолевших заградительный барьер, в совокупности подано 50% или менее, к распределению мандатов допускаются следующие списки, пока общее число голосов, поданных за партии, допущенные к распределению мандатов, не превысит 50% (это так называемый плавающий барьер). Однако в действующем законе эта планка установлена на уровне 60% (ч. 8 ст. 82). Мы же считаем, что данная планка должна быть поднята еще выше – до 75%. В этом случае будет потеряно не более четверти голосов.

Реализация этих предложений потребует внесения поправок только в статью 87 законопроекта.

3. Минимальное число региональных групп

Мы поддерживаем снижение минимального числа региональных групп в федеральном списке кандидатов. Однако полагаем, что это число должно быть снижено не до 35, а до 15.

Партия, претендующая на получение не более 15% голосов (а по опыту шести выборов в Государственную Думу больше 15% получает одна или две партии), может рассчитывать при распределении 225 мандатов не более чем на 34 мандата. Это означает, что даже при отсутствии в федеральном списке кандидатов федеральной части, у этих партий не все региональные группы получат мандаты, что приведет к лишению представительства избирателей данной партии, проживающих на соответствующих территориях.

Кроме того, обязанность разбивать список не менее чем на 35 региональных групп вынуждает партии либо делать группы неравными по числу избирателей (что ухудшает условия конкуренции между группами и увеличивает опасность неполучения некоторыми группами мандатов), либо разбивать на несколько групп Москву (что нецелесообразно, поскольку любое такое разбиение будет искусственным).

Поскольку Москва по числу избирателей составляет примерно 1/15 часть Российской Федерации, требование разбиения списка не менее чем на 15 региональных групп позволит создать примерное равные по числу избирателей группы, не разбивая при этом Москву.

Реализация этого предложения потребует внесения поправок в ч. 9 ст. 39, п. 12 ч. 3 ст. 49 и ч. 2 ст. 98 законопроекта.

4. Минимальное число кандидатов в федеральном списке

Законопроект устанавливает чрезмерное, на наш взгляд, ограничение: в федеральном списке должно быть не менее 200 кандидатов. Как уже отмечено выше, большинство партий не могут претендовать более чем на 34 мандата. Поэтому требовать от них иметь более чем пятикратный избыток кандидатов не оправдано. Это ограничение может быть полностью снято (подобного ограничения до сих пор не было ни в одном из законов о

выборах депутатов Государственной Думы, и никаких проблем в связи с этим не возникало) или, как минимум снижено, скажем, до 50.

Реализация этого предложения потребует внесения поправки только в ч. 9 ст. 39 законопроекта.

5. Указание в избирательном бюллетене фамилий кандидатов

Законопроект предусматривает, что при регистрации более 10 федеральных списков (а при том, что уже сейчас право участия в выборах имеет 41 политическая партия, это практически гарантировано) в избирательном бюллетене помещаются только наименования партий и их эмблемы (то есть не указываются фамилии кандидатов – федеральная часть и первая тройка соответствующей региональной группы, как это было до сих пор).

Такая норма существенно осложнит выбор избирателей, тем более что уже сейчас есть много партий со сходными наименованиями, которых гораздо легче различить по фамилиям кандидатов. Особенно удивляет, что отказ от указания фамилий кандидатов предусмотрен всего при числе списков более 10, ведь во всех кампаниях по выборам в Государственную Думу (кроме последней) участвовало более 10 списков, при этом в бюллетенях указывались фамилии кандидатов, и с этой проблемой избирательные комиссии и избиратели вполне справлялись.

В качестве замены законопроект предусматривает, что фамилии, имена и отчества кандидатов из федеральной части и первой тройки региональной группы должны указываться в специальном информационном материале, который должен быть размещен в кабине для тайного голосования. Полагаем, что это неудачная норма: она потребует серьезного контроля со стороны УИК и наблюдателей, чтобы данный материал находился в каждой кабине в течение всего времени голосования и чтобы в нем не было отметок, и породит конфликты в случаях, когда это не будет соблюдаться.

Полагаем, что необходимо вернуться к положениям, согласно которым в любом случае информации о кандидатах должна быть указана в избирательных бюллетенях.

Реализация этого предложения потребует внесения поправки только в ч. 5 ст. 78 законопроекта.

6. Допустимая доля брака в подписных листах

Законопроект, как и действующий закон, предусматривает, что кандидат получает отказ в регистрации, если доля брака (недействительные и недостоверные подписи) в проверенных подписных листах превысит 5%. Также 5% ограничен избыток подписей, который он может представить для регистрации.

Однако в аналогичном законе 1999 года допустимая доля брака и допустимый избыток подписей составляли 15%, а в законе 2002 года – 25%. Снижение в 2005 году этих чисел до 5% на федеральных выборах и до 10% на остальных выборах привело к усилению произвола и политической дискриминации при регистрации кандидатов и партийных списков, значительному увеличению отсева при регистрации, в том числе сильных и популярных кандидатов.

В связи с этим мы предлагаем увеличить допустимую долю брака и допустимый избыток подписей до 20% (средняя величина между нормами законов 1999 и 2002 годов).

Реализация этого предложения потребует внесения поправок в п. 1 ч. 2 ст. 46, ч. 17 и 18 ст. 48 и п. 7 ч. 7 ст. 50 законопроекта.

7. Правила регистрации кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями

По сообщениям СМИ, парламентские партии предложили отказаться от заявительного порядка регистрации списков новых партий, и это предложение встретило понимание со стороны Администрации Президента. Таким образом, по-видимому, в законопроект ко второму чтению будут внесены поправки, противоречащие нормам Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации». В связи с этим мы также готовы предложить свои варианты таких поправок.

Как уже отмечалось, в настоящее время право участия в выборах имеет 41 политическая партия, и нет сомнений в том, что к началу избирательной кампании по выборам в Государственную Думу это число еще значительно вырастет. В связи с этим сохранение нормы о заявительном порядке регистрации партийных списков (в сочетании с нормами Федерального закона «О политических партиях», обязывающих партии участвовать в выборах) приведет к участию в выборах в Государственную Думу большого количества партий (по-видимому, будет значительно перекрыт рекорд 1995 года, когда в выборах в Государственную Думу участвовало 43 списка кандидатов). В этом случае будет затруднен выбор для избирателей, а для серьезных политических партий будет затруднено ведение агитации (в частности, невозможно будет организовать эффективные дебаты, каждой партии достанется крайне мало бесплатного эфирного времени и бесплатных печатных площадей).

Ненормальная ситуация сложится и в одномандатных округах. Для регистрации самовыдвиженцев потребуется сбор подписей избирателей в размере 0,5% от числа избирателей в одномандатном округе. При этом подавляющее большинство одномандатных округов будет насчитывать не менее 400 тыс. избирателей, то есть для регистрации в них нужно будет собрать не менее 2 000 подписей. В то же время кандидат, выдвинутый политической партией, которая по закону может насчитывать всего лишь 500 членов, и при этом в данном одномандатном округе у нее может не быть ни одного члена, будет регистрироваться без всяких дополнительных условий.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 7 февраля 2012 года № 233-О-О отметил, что «любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им». По нашему мнению, распространение на все политические партии, в том числе и на ни разу не участвовавшие в выборах, привилегии регистрировать кандидатов без сбора подписей избирателей, дает кандидатам от этих партий неоправданные, не обусловленные объективными различиями преимущества перед самовыдвиженцами.

В связи с этим целесообразно установить для партий, не успевших проявить себя на выборах, а также их кандидатов дополнительные условия регистрации в виде сбора подписей. Однако для того чтобы эта новелла не привела вновь к серьезному ограничению политической конкуренции, необходим ряд компенсационных мер.

Во-первых, необходимо сделать круг партий, которые освобождаются от сбора подписей, достаточно широким, используя в качестве критерия исключительно их успехи на выборах (то есть объективный критерий). В связи с этим мы предлагаем дать такую привилегию, во-первых, партиям, получившим на предыдущих выборах в Государственную Думу не менее 0,5% голосов (под это определение подпадают все 7 партий, существовавших до 2012 года), а также партиям, которые получают более 3% голосов на выборах законодательных органов не менее 10 субъектов РФ (можно надеяться, что за период 2013–2015 годов, когда пройдут выборы законодательных органов около 40 субъектов РФ, такие партии появятся).

Во-вторых, необходимо для остальных партий и их кандидатов (как и для самовыдвиженцев) установить условия регистрации, которые исключали бы произвол и дискриминацию. Число подписей для регистрации партийных списков можно сохранить в размере 150 тыс., как это было на выборах Государственной Думы 6-го созыва, или снизить до 120 тыс., как это предусмотрено действующим законом для выборов Государственной Думы 7-го и последующих созывов. Для регистрации кандидатов, выдвинутых партиями, не имеющими привилегии, число подписей должно быть такое же, как и для самовыдвиженцев.

Принципиально же важно увеличить допустимую долю брака в подписных листах и допустимый избыток представляемых подписей, как это предложено в п. 6 настоящей записки.

Также было бы целесообразно внести еще ряд изменений в правила регистрации кандидатов и партийных списков, которые тоже потребуют внесения изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это – восстановление для кандидатов и партий возможности заменять сбор подписей избирательным залогом (данная норма действовала в период 1999–2009 годов); сокращение перечня оснований для признания подписей недействительными; более четкие требования к заключениям экспертов о недействительности или недостоверности подписи; децентрализация проверки подписей (их целесообразно проверять не ЦИК, а комиссиям субъектов РФ или даже ТИКам).

Реализация этих предложений потребует внесения поправок в статьи 44 – 50, а предложения о восстановлении избирательного залога – также в статьи 70 и 74 законопроекта (плюс возможно включение в законопроект новых статей). Кроме того, как отмечалось выше, потребуются внесение изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

8. Возможность общественного наблюдения.

Согласно части 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», при проведении выборов наблюдателей вправе назначать зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированных кандидатов (зарегистрировавшие список кандидатов). Однако допускается закрепление в законах о конкретных выборах возможности назначения наблюдателей иными общественными объединениями.

Поскольку выборы в Государственную Думу представляют особую важность для развития российского парламентаризма, а контроль за законностью их проведения, как показал опыт последних избирательных кампаний, вызывает особый интерес общественности, представляется целесообразным расширить круг субъектов назначения наблюдателей, закрепив в законопроекте соответствующее право общественных объединений (путем внесения изменений в статью 33 законопроекта).

Приведенные выше предложения могут быть реализованы в виде поправок к законопроекту, поданных ко второму чтению. Эти предложения (кроме изменения оснований и порядка регистрации кандидатов, о чем было сказано выше), соответствуют действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и потому не потребуют внесения изменений в указанный Федеральный закон.

Однако по нашему убеждению, для подлинной демократизации избирательного законодательства требуется более глубокое и комплексное его совершенствование, которое наиболее целесообразно осуществить путем принятия Избирательного кодекса Российской Федерации.