УДК: 329:342.8 DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-6-164-170

МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТА МНОГОПАРТИЙНОСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

***Жуков В.Н.*[1]**

Статья посвящена проблеме повышения эффективности института многопартийности в современной России. Проблема формирования партийной системы, вызывающей доверие избирателей, отражающей основные значимые интересы и способной к ответственному формированию органов власти, до сих пор является одной из самых значимых. Сложившаяся стабильная структура партийной системы скорее является признаком застоя, о чем свидетельствует снижение доверия к партиям, проявляющееся на выборах различного уровня. Решение этих проблем напрямую связано с избирательной системой, поскольку она оказывает влияние на конфигурацию партийной системы, на политическое поведение граждан и на стратегии взаимодействия основных субъектов политики. Предлагаемый в работе подход совершенствования избирательной системы включает два компонента. Во-первых, это политика «снижения административных барьеров» в процессе регистрации партий, выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков. Во-вторых, эффективным инструментом повышения политического доверия может стать модификация смешанной избирательной системы, применяемой на выборах Государственной Думы. Опытной площадкой при этом могли бы стать отдельные регионы.

Ключевые слова: политические партии, избирательная система, выборы, институт многопартийности, партийное законодательство.

MECHANISMS OF INCREASING THE EFFECTIVENESS OF THE MULTI-PARTY INSTITUTION IN THE CONTEXT OF ELECTORAL REFORM

ZHUKOV V.N. – Postgraduate student of the Voronezh Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: vnzhukov136@gmail.com

The article is devoted to the problem of increasing the effectiveness of the multi-party institution in modern Russia. The problem of forming a party system that provokes the confidence of voters, reflecting the main important interests and capable of responsible formation of government bodies is still one of the most significant. The existing stable structure of the party system is rather a sign of stagnation, as evidenced by a decrease in confidence in parties, which manifests itself in elections of various levels. The solution of these problems is directly connected with the electoral system, as it influences the configuration of the party system, the political behavior of citizens and the strategy of interaction between the main subjects of politics. The proposed approach to improving the electoral system includes two components. First, it is the policy of "reducing administrative barriers" in the process of registering parties, nominating and registering candidates and party lists. Secondly, an effective tool to increase political confidence may be the modification of the mixed electoral system used in the elections to the State Duma. Some regions could become a pilot site at the same time.

Keywords: political parties, electoral system, elections, multi-party institution, party legislation.

Жуков Вячеслав Николаевич – аспирант, Воронежский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 394005, Россия, г. Воронеж, Московский проспект, д.143, e-mail: vnzhukov136@gmail.com

В настоящее время одной из значимых проблем, препятствующих эффективному осуществлению электорального процесса и способных вызвать рост отчуждения между гражданами и властью, является снижение доверия к институту выборов, определяющее и снижение легитимности избираемых органов. Решение этих проблем напрямую связано с избирательной системой, поскольку она как совокупность взаимосвязанных институтов, определяющих рамки политического взаимодействия политических субъектов, оказывает влияние на конфигурацию партийной системы, на политическое поведение граждан и на стратегии взаимодействия основных субъектов политики.

В период перехода к пропорциональному представительству на общефедеральных парламентских выборах в научном сообществе и в политических кругах постоянно велись дискуссии о реформировании избирательной системы. Так, накануне перехода к пропорциональной системе Председатель Совета Федерации С. Миронов предложил ввести порядок выборов 10% депутатов по мажоритарным округам[1]. А такой специалист по конституционному праву, как профессор В.Е. Чиркин, предложил перейти к преференциальной системе на основе небольших многомандатных округов[2]. Такие предложения исходили из стремления избежать недостатков пропорциональной системы, основанной на выборах по общефедеральным спискам, которая не поощряла партии к активной работе в регионах. Они были направлены на повышение ответственности партий перед избирателями на местах.

Многие специалисты говорили о желательности формирования в России двухпартийной системы. Но для того, чтобы партийная система эволюционировала в сторону двухпартийности, потребовалось бы радикальное изменение избирательной системы по образцу англо-саксонской модели– от смешанной к системе большинства. Впрочем, реалистичность подобной реформы была достаточно спорной, поскольку формирование двухпартийности "естественным" эволюционно-историческим путем является длительным процессом, сопряженным со специфическими трудностями, а создание искусственных условий путем реформирования избирательной системы не выглядело оправданным. Среди возможных путей реформирования называли также повышение заградительного барьера, отмену пропорционального представительства, исключение «независимых» кандидатов, как последней возможности для малых партий получить места в парламенте. Эти меры обсуждались в политическом и экспертном сообществах, но среди предложенных мер было реализовано только повышение заградительного барьера на выборах в Государственную Думу по отношению к выборам 2007 г.

На следующем этапе политика в области избирательного и партийного законодательства все же стала развиваться в несколько ином направлении. Изменение избирательной системы на пропорциональную, призванное ускорить формирование стабильных политических партий, тем не менее не способствовало повышению доверия к этому институту, который в глазах избирателей оставался малозначительным. По данным Левада-Центра, политические партии в период 2009–2012 годов находились на последних местах рейтинга доверия граждан политическим институтам. Хотя в период с 2009 по 2012 г. количество граждан, доверяющих партиям, незначительно возросло (с 7 до 13%), а количество граждан, считающих российские партии институтом, не заслуживающим доверия, несколько сократилось (с 34 до 28%). И все же растущее большинство опрошенных разделяло мнение о том, что российские партии «не вполне заслуживают доверия» (39% в 2009 г. и 48 % в 2012 г.)[3].

---

[1] От мажоритарной системы выборов отказываться рано // Деловая пресса. – 2004. – №40 (268) от 11.10.2004– URL: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_33_aId_318358.html

[2]Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С. 11–15.

[3]Доверие институтам власти // Пресс-выпуск Левада-центра. – 02.11.2012. –URL:http://www.levada.ru/2012/11/02/doverie-institutam-vlasti/ (дата обращения: 21.03.2017)

Низкая легитимность партий переносилась и на парламент, формируемый только на партийной основе. Показательно, что уровень доверия россиян к парламенту в этот период был чрезвычайно низок (в какой-то степени доверяло национальному парламенту лишь 15% россиян), особенно по сравнению со странами Европы, где уровень доверия в этот период колебался от 21 % (Португалия) до 66 % (Дания)[1]. Такое состояние политического сознания россиян не способствовало ни преодолению свойственного ему правового нигилизма, ни повышению общей правовой культуры, ни формированию гражданского общества.

Следующий этап развития избирательной системы Российской Федерации характеризовался либерализацией избирательного законодательства. В 2011 г. президент Д. Медведев выдвинул инициативу изменения партийного законодательства с целью упрощения политических партий, что должно было способствовать оживлению политической конкуренции[2]. С этой целью был предпринят ряд законодательных мер[3]:

во-первых, требование к минимальной численности политических партий было снижено с 50 тыс. до 500 человек, для регистрации регионального отделения – с 500 до 5 человек;

во-вторых, было определено, что политические партии могут иметь отделения в менее чем половине субъектов Российской Федерации;

в-третьих, политические партии получили такую значимую возможность как право выдвижения кандидатов на восстановленных прямых выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

в-четвертых, партийные кандидаты и партии, выдвигающие свои списки на выборах депутатов Государственной Думы, в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, освобождались от сбора подписей избирателей (партии, представленные в Думе или же в органах законодательной (представительной) власти не менее чем одной трети субъектов РФ, освобождались и от сбора подписей на выборах Президента РФ);

в-пятых, важной поощрительной мерой для участия партий в федеральных выборах стало снижение избирательного барьера на выборах в Госдуму с 7% до 5%;

в-шестых, партии получили право самостоятельно устанавливать требования к минимальной численности членов в региональных отделениях в своем уставе;

в-седьмых, проверки деятельности партий Министерством юстиции следовало проводить не ежегодно, а до одного раза в три года.

В результате в 2013 г. право участвовать в выборах получили 46 новых партий, а в избирательной кампании 2014 г. могла принять участие уже 61 партия. Количество политических партий выросло в десять раз. Была отмечена тенденция к увеличению числа партий, принимавших участие в выборах. На выборах в 2012 году правом принимать участие в выборах обладали 28 политических партий, а выдвигали кандидатов и списки 26 из них. В сентябре 2013 года их было соответственно 54 и 53, а на выборах – 2014 из 69 политических партий, имевших

[1] По результатам европейского социального исследования (ЕСС), проводимого наряду с Россией в 24 странах Европы. См.: Шпигель М., Грозовский Б. Лучше, чем в Болгарии // Ведомости . – 2008. – №57 (2079).

[2] Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции от 12.09.2012. – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=135983;fld=134;dst=100009;rnd=0.8651944922748953 (дата обращения: 2.04.2017)

[3] Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прави права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции от 12.09.2012. – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=135983;fld=134;dst=100009;rnd=0.8651944922748953 (дата обращения: 12.04.2017)

право принимать участие в выборах всех уровней, 63 партии выдвигали кандидатов, списки кандидатов. Также была отмечена повышенная активность непарламентских партий на выборах губернаторов: если в 2013 году кандидаты выдвигались от 22 непарламентских партий, то в 2014 году – от 38.

Одной из задач реформы было расширение политического участия и обновление партийной системы в соответствии с происошедшими за последнее десятилетие социально-политическими изменениями. На новом этапе партийного строительства необходимо было начать процесс перевода непредставленных в открытой политике групп, потенциально оппозиционных сил и сил, которые могли бы стать базой развития несистемной оппозиции, в русло легального политического участия. По оптимистичным оценкам, эта и другие меры, предпринятые в рамках либерализации партийного и избирательного законодательства в 2011 – 2012 гг., должны были способствовать активизации партий в регионах, укреплению их связей с избирателями, поощрению к участию в выборах различного уровня и в итоге – расширению круга парламентских партий[1].

Тем не менее парламентские партии по-прежнему выдвигали подавляющее большинство кандидатов и занимали подавляющее большинство мест в региональных парламентах. Незыблемым было и доминирование «Единой России». При этом доверие граждан к парламенту и партиям оставалось достаточно низким, явка на выборы в условиях отмены минимального порогового значения снижалась. Снижение активности избирателей можно оценить как проявление неэффективности существующей системы[2].В этих условиях было принято решение о реформировании избирательной системы: в 2014 г. был принят новый закон, определивший возврат к смешанной системе[3].

Проведенная реформа была призвана увеличить репрезентативность представительных органов власти и устранить некоторые противоречия основным принципам избирательного права[4]. Значимыми изменениями можно назвать повышение значения представляющих регионы кандидатов: п. 9 статьи 39 нового закона определяет, что в структуре федерального списка должны выделяться общефедеральная часть (до 10 кандидатов) и не менее 35 региональных групп. Статья 6 предусматривает возможность участия как кандидатов от политических партий, так и независимых кандидатов. Причем беспартийные кандидаты могут включаться и в партийные списки (п.8 ст.40). Статья 88 определяет возвращение пятипроцентного барьера при распределении мандатов. П.9 статьи 88 определяет, что если преодолевшие барьер партии в сумме получают менее 50% голосов, то к распределению мандатов допускаются и те партии, списки которых набрали менее 5%. Также не допускается формирование пропорциональной части палаты на основе списка одной партии, даже если только она преодолела заградительный барьер и получила более половины голосов избирателей (п.9 ст.88).

Но по итогам парламентских выборов 2016 г. был продолжен тренд на закрепление статуса-кво: присутствие в Государственной Думе и в политическом пространстве тех же четырех партий, но с резко увеличившейся долей «Единой России» за счет доминирования ее

[1]Российская партийная система: текущее состояние и перспективы развития. Доклад Фонда развития гражданского общества. – 2.12.2013. – URL:http://civilfund.ru/doklad_rossiyiskaya_partiynaya_sistema_forgo.pdf (дата обращения: 11.04.2017)

[2] Любарев А.Е.Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению // Право и политика. – 2013. – №13. – С.1903–1915.

[3] Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. Выпуск № 8, 2014 г.ст. 740/

[4] Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С.87–98.

кандидатов в мажоритарных округах. Этот сценарий не был нарушен ни голосованием за иные партии по партийным списками, ни при голосовании по одномандатным округам, ни в процессе выборов региональных законодательных собраний.

Если же говорить о прошедших 18 сентября 2016 г. выборах в региональные органы законодательной власти, то можно отметить, что описанные тенденции не изменились и в большинство избранных 18 сентября 39 региональных парламентов прошлb те же четыре партии, что и на выборах депутатов Государственной Думы РФ. Трехпартийные парламенты сформированы в Дагестане, Мордовии и Чеченской Республике. Пятипартийные парламенты – Карелия и Псковская область (кроме «федеральной четверки» в обоих прошло «ЯБЛОКО»), Красноярский край и Калининградская область («Патриоты России»), Приморский край (РППС), Тамбовская область (к «Родина»). Шестипартийный парламент сформирован в Санкт-Петербурге («ЯБЛОКО» и Партия Роста). Таким образом, оказалось, что основные оппозиционные игроки сложившейся партийной системы, так называемая «старая оппозиция», не пользуются достаточным доверием избирателей.

При этом некоторые инструменты контроля над избирательным процессом показали свою неэффективность. В частности, установленное требование предварительной проверки, выдвигающей список партии на предмет поддержки ее избирателями через сбор подписей или же на основе предыдущих электоральных результатов. Выборы 2016 г. показали, что некоторые непарламентские партии, попавшие в список освобожденных от сбора подписей, благодаря своим успехам на региональных и/или муниципальных выборах, набрали меньшее количество голосов, чем число подписей, которые от них потребовалось бы представить[1]. При этом на выборах региональных законодательных собраний из 40 списков, зарегистрированных на основании подписей, 11 получили меньше голосов, чем представили действительных подписей. Таким образом, можно заключить, что подписной фильтр вообще является малоэффективным инструментом.

Одним из негативных аспектов является устойчивая тенденция снижения явки, растущий абсентеизм российских избирателей. Выборы 18 сентября 2016 г. подтвердили эту тенденцию. Можно отметить беспрецедентно низкую явку на федеральные выборы – 47,9%. По сравнению с 2011 годом этот показатель снизился на 12,3%. Снижение явки наблюдалось в большинстве регионов, в том числе и в тех, которые ранее демонстрировали повышенную явку (Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия, Татарстан, Чеченская Республика, Саратовская область). По уровню явки регионы можно разделить на несколько групп, причем большинство регионов попадает в группу, характеризующуюся наименьшим уровнем явки – до 54% (65 регионов).

Снижение явки на федеральные выборы связывают с такими факторами как перенос парламентских выборов на сентябрь, низкая интенсивность избирательных кампаний, проводимых партиями в регионах, относительно низкий уровень доверия к институтам политических партий и парламентаризма. В то же время снижение явки опасно не только падением легитимности представительных органов и ростом отчуждения между избранными и избирателями. Низкая явка также повышает значение на выборах различных манипулятивных избирательных технологий.

В качестве еще одной причины низкой явки можно назвать низкий уровень конкуренции. В последние годы отмечается устойчивая тенденция увеличения отрыва парламентских партий

[1] Кынев А., Любарев А., Максимов А. Основные тенденции и итоги федеральных и региональных выборов 18 сентября 2016. Аналитический доклад Комитета гражданских инициатив. – 28.09.2016. – С.15–18. – URL: https://komitetgi.ru/service/Doklad_KGI_itogi_vyborov.doc (дата обращения: 12.04.2017)

от непарламентских по электоральным результатам. Среди парламентских партий «Единая Россия» уверенно получает большинство голосов на выборах различного уровня. Таким образом, можно констатировать, что в России сформировалась партийная система с доминирующей партией.

По подсчетам Комитета гражданских инициатив, показатели, характеризующие конкурентность выборов – отрыв победителя от занявшего второе место претендента и «эффективное число кандидатов» (рассчитываемое как единица, деленная на сумму квадратов долей всех кандидатов в процентах от числа действительных бюллетеней), свидетельствуют об относительно низкой конкурентности выборов осени 2016[1]. По сравнению с выборами 2003 года, также проводившимися по смешанной системе, средний результат победителей и средний разрыв между победителем и его ближайшим преследователем увеличились, что как раз и свидетельствует об относительном снижении конкурентности. Снижение конкурентности проявляется на выборах самого разного уровня.

Таким образом, представляется, что рост абсентеизма является наиболее значимой проблемой при проведении выборов всех уровней. Для преодоления этой тенденции необходимы комплексные меры, в том числе и направленные на стимулирование электоральной конкуренции.

Возможным вариантом решения этих проблем могло бы стать изменение избирательной системы на так называемую смешанную связанную. Она применяется в ФРГ, и ее еще называют компенсаторно-пропорциональной, поскольку именно пропорциональная часть определяет баланс сил в Бундестаге. Голоса, отданные за партийных кандидатов в одномандатных округах, вычитаются из тех, что были получены по спискам, с целью поддержания пропорциональности. Следует отметить, что длительные наблюдения за электоральным поведением в ее рамках показали, что избиратели часто прибегают к следующей форме стратегического голосования: в одномандатных округах, голоса отдаются одной из крупных партий, в то время как мелкие партии, не выставляющие кандидатов-одномандатников, поощряются при голосовании по партийным спискам. В то же время в смешанной системе избиратель часто голосует не стратегически, а экспрессивно, отдавая оба голоса за предпочитаемую партию и ее кандидата.

Система влияет и на политические партии, оставляя даже небольшим шанс занять свою нишу в представительном органе власти. Малые партии не пренебрегают возможностью выставить своих кандидатов в одномандатных округах, хотя при этом у них мало шансов. Такая практика ведет к повышению узнаваемости партии, приданию ей «человеческого лица», что, в свою, очередь может способствовать росту числа голосов, поданных за нее по спискам. Таким образом, данная избирательная система оставляет политический ландшафт достаточно разнообразным и подвижным, что способствует гибкому реагированию системы на изменения конфигурации социально-политических интересов. Подобная система могла бы быть предварительно опробована на региональных выборах.

Также представляется целесообразным с учетом имеющихся результатов региональных выборов внести изменения в систему регистрации кандидатов и партийных списков на всех уровнях выборов.

Для укрепления легитимности выборных институтов, развития партийной системы и более эффективного выполнения выборами их основных функций необходимо использовать новые подходы. Практика показала, что такой путь стимулирования активности внепарламентских партий, как допуск к федеральным выборам в случае успеха на региональных (или же местных), недостаточен, относительно малоэффективны и такие меры как обязательный сбор подписей.

[1] Кынев А. Любарев А. Максимов А. Указ. соч. – С.13–15.

Возможно, более действенной может оказаться политика «снижения административных барьеров» в процессе регистрации партий, выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков. Площадкой для апробирования подобных мер и оценки их эффективности в различных условиях могли бы стать российские регионы, проводящие выборы в один из единых дней голосования.

Библиография/References:

1. Голосов Г.В. Форматы партийных систем в новых демократиях: институциональные факторы неустойчивости и фрагментации // Теория партий и партийных систем: Б. Исаев, сост. – М.: Аспект Пресс, 2008. – С. 353–368.
2. Кынев А., Любарев А., Максимов А. Основные тенденции и итоги федеральных и региональных выборов 18 сентября 2016. Аналитический доклад Комитета гражданских инициатив. – URL: https://komitetgi.ru/service/Doklad_KGI_itogi_vyborov.doc
3. Любарев А.Е. Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению // Право и политика. – 2013. – № 13. – С. 1903–1915.
4. Российская партийная система: текущее состояние и перспективы развития. Доклад Фонда развития гражданского общества. – URL: http://civilfund.ru/ doklad_ rossiyiskaya_ partiynaya_sistema_forgo.pdf
5. Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 87–98.
6. Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С. 11–15.

1. Golosov, G.V. (2008) Formaty partiinykh sistem v novykh demokratiiakh: institutsional'nye faktory neustoichivosti i fragmentatsii [Formats of party systems in new democracies: institutional factors of instability and fragmentation] // Teoriia partii i partiinykh system [The theory of parties and party systems]: B. Isaev, sost. – M.: Aspekt Press. – P. 353–368. (In Russ.)
2. Kynev, A., Liubarev, A., Maksimov, A. Osnovnye tendentsii i itogi federal'nykh i regional'nykh vyborov 18 sentiabria 2016. Analiticheskii doklad Komiteta grazhdanskikh initsiativ [The main trends and results of federal and regional elections September 18, 2016. Analytical report of the Committee of Civil Initiatives]. – URL: https://komitetgi.ru/service/Doklad_KGI_itogi_vyborov.doc (In Russ.)
3. Liubarev, A.E. (2013) Sootvetstvuiut li rossiiskie vybory svoemu konstitutsionnomu prednaznacheniiu [Do the Russian elections correspond to their constitutional purpose] // Pravo i politika [Law and Politics]. – № 13. – P. 1903–1915. (In Russ.)
4. Rossiiskaia partiinaia sistema: tekushchee sostoianie i perspektivy razvitiia. Doklad Fonda razvitiia grazhdanskogo obshchestva [The Russian party system: the current state and prospects for development. Report of the Civil Society Development Foundation]. – URL: http://civilfund.ru/ doklad_rossiyiskaya_partiynaya_sistema_forgo.pdf (In Russ.)
5. Cherepanov, V. A. (2013) Proportsional'naia izbiratel'naia sistema: za i protiv [Proportional Electoral System: Pros and Cons] // Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]. – № 6. – P. 87–98.(In Russ.)
6. Chirkin, V.E. (2004) Optimal'naia izbiratel'naia sistema dlia Rossii (sub"ektivnye zametki) [Optimal electoral system for Russia (subjective notes)] // Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]. – № 11. – P. 11–15.(InRuss.)