

Михаил Александрович Вядро*

**Трансформация правовых основ представительства
интересов граждан в Государственной Думе РФ в период
с 2000 по 2012 годы**

Современная политическая система России находится в процессе становления, что не может не сказаться на процессах развития законодательства. Особый интерес вызывает представительство интересов граждан в органах

* Аспирант кафедры политических наук Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте РФ.
Post-graduate student of Political Sciences Department, P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management (branch of RANKhiGS).
E-mail: misha_vyadro@mail.ru.

власти. Речь идет, в первую очередь, о реализации репрезентативной функции в Государственной Думе РФ. Следующий созыв нижней палаты парламента России будет избираться по смешанной системе, которая уже применялась и от которой руководство страны отказалось в 2007 г. Логично предположить, что произошедшие в 2007 г. перемены были вызваны не только желанием поменять формальные процедуры, но и повлиять на качество деятельности данного органа власти. При этом необходимо учитывать, что законодательное регулирование представительной деятельности напрямую влияет как на политическую, так и на правовую культуру граждан.

В данной статье предпринимается попытка анализа изменений в законодательстве, непосредственно влияющих на функционирование институтов представительной демократии. В качестве временного промежутка был взят период с 2000 по 2012 гг., в течение которого произошло большинство изменений, регламентирующих современную политическую жизнь страны.

Таким образом, основная цель исследования состоит в характеристике законодательных изменений в представительстве интересов граждан с точки зрения качества репрезентативной деятельности народных избранников.

Одним из базовых законов, регулирующих политические процессы в стране, является Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее — Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»), который вступил в силу 12 июня 2002 г. До этого на территории страны действовал аналогичный закон от 1997 г. В новом Федеральном законе была уточнена терминология, более четко определены признаки агитации, а также процесс подготовки к проведению референдумов. С появлением Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»² было скорректировано понятие «избирательное объединение». По сравнению с предыдущим законом были предусмотрены стимулирующие активность политических партий мероприятия: предоставление бесплатного эфирного времени на телевидении и печатной площади для проведения агитации. Кроме того, были введены ограничения, связанные с запретом на использование служащими своего положения для оказания помощи кандидатам. Были ужесточены требования к регистрации кандидатов — введено обязательное предоставление информации о доходах кандидата, его имуществе и пр. Кроме указанного, в Законе подробно описаны процедуры по назначению и проведению референдумов, деятельности избирательных комиссий, финансированию выборов, выдвижению, регистрации кандидатов, подсчету голосов и обжалованию результатов.

В Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» с 2002 г. 58 раз вносились различные поправки и изменения, что отчетливо свидетельствует о значимости данного документа. Отчасти это понятно. Преобразование политической сферы должно происходить в целях исправления выявленных недостатков, а также смены задач, решаемых посредством закона.

Произошедшие изменения можно условно разделить на два блока: сдерживающие развитие политической конкуренции и представительства и способствующие развитию политических процессов.

¹ См.: СПС «Гарант».

² См.: Там же.

К первому блоку можно отнести переход от мажоритарной к пропорциональной системе голосования на выборах в Государственную Думу, исключение групп избирателей из числа субъектов выдвижения кандидатов, запрет участия общественных объединений в составе избирательных блоков, отмену выборов высших должностных лиц субъектов РФ, избирательных блоков, введение 7 %-го барьера для допуска к распределению мандатов в Государственной Думе и законодательных органах субъектов, усиление требований при регистрации кандидатов на выборах, отмену порога явки, отмену пассивного избирательного права у граждан России, имеющих право на проживание в других государствах, а также осужденных по тяжким, особо тяжким и экстремистским преступлениям, запрет агитации против соперников на телевидении, графы «против всех», отмену избирательного залога.

Ко второму блоку относятся: отмена необходимости сбора подписей кандидатами и списками, выдвинутыми парламентскими партиями, сокращение оснований для отказа в регистрации кандидата, увеличение доли представителей парламентских партий в избирательных комиссиях, введение возможности заключения договора между политической партией и общественным объединением о включении в партийный список общественников, возможность участия партий, набравших от 5 до 7 % на выборах в Государственную Думу, в деятельности парламента, снижение количества подписей в поддержку выдвижения партийного списка непарламентской партии на выборах в Государственную Думу, снижение численности членов партии и ее региональных отделений, необходимой для ее регистрации, закрепление единых требований для предоставления открепительных удостоверений.

Прослеживается концентрация сдерживающих изменений с 2002 по 2006 гг., в то время как либеральные изменения наиболее выражено проявились в 2009 г. Эти периоды, соответственно, связаны с нахождением у руководства страной разных Президентов: В. Путина и Д. Медведева.

При сравнении результатов выборов можно сделать следующие выводы.

Внесенные изменения в избирательное законодательство, безусловно, повлияли на структуру Государственной Думы. В первую очередь, это отразилось на количестве политических сил, представленных в нижней палате парламента. И причиной уменьшения числа партий стало искусственное ограничение допуска участников к данному виду политической деятельности, а не сужение политических предпочтений граждан.

Отмена нижнего порога явки не повлияла в худшую сторону на электронную активность граждан. Наоборот, она усилилась, и на выборы пришло на 8 % больше избирателей (с 55,8 % в 2003 г. до 63,8 % в 2007 г.).

Таким образом, формальные показатели представительства интересов жителей страны изменились в худшую сторону за счет уменьшения числа политических партий, прошедших в Государственную Думу. Это снизило разнообразие мнений, отраженных в данном органе власти, и исключило возможность участия в репрезентативной деятельности несистемных политиков — самовыдвиженцев. Но с точки зрения качества представительной деятельности никаких изменений не произошло.

Это парадоксальная ситуация. Руководство государства само признает недовольство населения деятельностью органов власти, заявляет

о необходимости изменения данной ситуации, но при этом предпринимает действия, которые оказывают воздействие на форму властных институтов, а не на их содержание. Продолжением этого будет не только отсутствие контроля за деятельностью депутатов, но и слабая вероятность развития политической и правовой культуры граждан. Причем это будет характерно не только для избирателей, но и для самих народных избранников. Улучшение положения дел возможно за счет совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. Речь идет, в частности, о введении ответственности депутатов перед избирателями за свою деятельность (возможность отстранения от должности), а также введении формальных требований к исполнению их репрезентативных функций, прописанных, например, в должностных инструкциях.

Пристайный библиографический список

1. Авакьян, С. А. Проблемы политического представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. — М.: Изд-во МГУ, 1998. — С. 5–12.
2. Астафичев, П. А. Институт народного представительства в современной России / П. А. Астафичев. — Орёл: Изд-во Орловского ун-та, 2003. — 292 с.
3. Баринов, А. В. Особенности политического представительства в современной России : дис. ... канд. полит. наук / А. В. Баринов. — М., 2005. — 160 с.
4. Послание Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. URL: <http://президент.рф/transcripts/5979> (дата обращения: 03.06.2014).
5. Хабриева, Т. Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. — 2004. — № 11. — С. 3–10.

References

1. Astafichev, P. A. Institut narodnogo predstavitel'stva v sovremennoj Rossii [Representation of People Institute in Modern Russia] / P. A. Astafichev. — Orjol: Orlov Institute Publisher, 2003. — 292 p.
2. Avak'jan, S. A. Problemy politicheskogo predstavitel'stva v Rossijskoj Federacii // Problemy narodnogo predstavitel'stva v Rossijskoj Federacii [Political Representation Issues in Russian Federation // People Representation Issues in Russian Federaton] / under the editorship of S. A. Avak'jan. — М.: Izd-vo MGU, 1998. — P. 5–12.
3. Barinov, A. V. Osobennosti politicheskogo predstavitel'stva v sovremennoj Rossii : dis. ... kand. polit. Nauk [Special Features of political representation in modern Russia] / A. V. Barinov. — М., 2005. — 160 p.
4. Habrieva, T. Ja. Novye zakonoproekty o porjadke formirovaniija Gosudarstvennoj Dumy i organov ispolnitel'noj vlasti subjektov Rossijskoj Federacii [New Bills About the Mechanism of The Lower House Of The Russian Parliament Formation and State governmental authorities of subjects of the Russian Federation] // Russian Law Journal. — 2004. — № 11. — P. 3–10.
5. Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii D. A. Medvedeva Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 12 nojabrja 2009 g. [Epistle of the President of the Russian Federation D.A. Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation, dated the 12 of November 2009] URL: <http://президент.рф/transcripts/5979> (дата обращения: 03.06.2014).