

Я.А.Пляйс
доктор исторических наук,
профессор, зав. кафедрой
социально-политических наук
Финансовой академии
при Правительстве РФ

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ЛАБИРИНТАХ ПЕРМАНЕНТНЫХ РЕФОРМ

Выступая 26 апреля с.г. с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации президент России В.В.Путин немало внимания уделил прошедшей в 2006 г. реформе отечественной избирательной системы. «Напомню, – отметил он, – что предстоящие выборы в Госдуму впервые пройдут по так называемой пропорциональной системе. То есть в выборах будут участвовать только политические партии. При этом списки кандидатов распределяются по региональным группам, и граждане будут точно знать, кто именно борется за право представлять их интересы в парламенте.

Подчеркну, мы осознанно пошли на этот, по сути революционный шаг, по серьезному демократизировали избирательную систему.

И нужно прямо сказать, что прежние выборы по одномандатным округам не исключали проведения влиятельными региональными структурами т.н. «своих» кандидатов с использованием административного ресурса. Думаю, мы и до сих пор не преодолели этой проблемы, но все-таки новая система значительно снижает возможность применения подобных методов.

Как показывает практика, в условиях пропорциональной системы у оппозиции появляется возможность расширить свое представительство в законодательных органах власти. И я легко могу доказать это на примерах, точнее на статистике.

За три года применения этой системы на региональном уровне количество партийных фракций в местных парламентах увеличилось почти в четыре раза. И сегодня они объединяют 2/3 регионального депутатского корпуса.

Добавлю, что при отмене минимального порога явки избирателей (о чем, помнится, мы много спорили) политическая активность не снизилась, а была даже выше, чем в предыдущих избирательных компаниях.

Убежден, новый порядок выборов не только усилит влияние партий на формирование демократической власти, но и будет способствовать росту

конкуренции между ними. А, следовательно, будет укреплять и улучшать качество российской политической системы.

По итогам выборов партии получают право на государственное финансирование. И российские налогоплательщики вправе рассчитывать, что их деньги не будут потрачены на раздувание пустых популистских обещаний или раскачивание основ государственного строя»¹.

Прошу извинения у читателя за столь длинную цитату и к тому же в самом начале текста, но она вся, что называется, и по теме, и к месту. Кроме того, она потребовалась мне для того, чтобы показать оценку наших властей к реформе избирательной системы. Задача же моя состоит в том, чтобы проанализировать эволюцию этой системы за последние 20 лет и оценить ее результаты.

1. Экскурс в историю и первые этапы перемен

Избирательная система России, являющаяся, как и в других странах, важнейшим инструментом строительства органов государственной и местной власти, формируется и функционирует с учетом политических и властных традиций, особенностей конкретного этапа развития общества и государства, менталитета народа, географии и определенного воздействия внешних обстоятельств, в том числе международного опыта.

Во времена царского самодержавия, начиная с земской реформы Александра II 70-х годов XIX в. и завершая созданием и работой Государственной Думы, избирательная система России могла называться демократической с очень большими оговорками. Главным образом потому, что избирательное законодательство резко ограничивало права участия простых граждан в выборах, особенно на общегосударственном уровне.

Советская избирательная система также не может характеризоваться как вполне демократическая. Являясь придатком и одновременно инструментом КПСС – «руководящей и направляющей силой советского общества», – эта система послушно и беспрекословно выполняла ее властную волю. И хотя выборы во все органы власти снизу доверху проводились в СССР по закону и регулярно в определенные Конституцией сроки, они были «выборами без выбора»: в депутаты единодушно избирались те кандидаты, которые заранее определялись партийными органами.

Начало формированию подлинно демократической избирательной системы в современной России было положено на рубеже 80-х – 90-х годов XX столетия. И

¹ Российская газета, 2007, 27 апреля.

некоторые демократические нововведения были применены еще в период выборов народных депутатов СССР. Эти выборы, состоявшиеся 26 марта 1989 г., были впервые проведены на альтернативной основе. Демократической можно считать и избирательную кампанию по выборам народных депутатов РСФСР и местных Советов, проведенную в первые месяцы 1990 г. (Сами выборы состоялись 4 марта этого же года). Именно с выборами 1989 г. и 1990 г. связано образование первых предвыборных блоков, а также заметное расширение круга субъектов, выдвигавших кандидатов в депутаты. Первые демократические выборы президента России состоялись также еще в советское время, а именно 12 июня 1991 г. Из шести претендентов, участвовавших в этих выборах, уже в первом туре победу одержал Б.Н.Ельцин. Получив 57% голосов, он стал первым президентом России.

Поэтому есть все основания считать, что *первый этап демократизации избирательной системы* в нашей стране начался еще в советское время, а именно в конце 80-х годов прошлого века.

Не принижая значения глубоких перемен в избирательной системе, произошедших еще во времена СССР и в первые постсоветские годы, следует все же признать, что принципиально новый шаг в развитии этой системы в демократическом духе был сделан осенью 1993 г. Именно в это время начался *второй этап демократизации российской избирательной системы*. В начале этого этапа по Указу президента Б.Ельцина № 1400 от 21 сентября 1993 г. “*О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации*” был распущен действующий Верховный Совет и Съезд народных депутатов и на 12 декабря 1993 г. назначены выборы в нижнюю палату нового двухпалатного парламента – Государственную Думу Федерального Собрания. Другим указом Б.Ельцина – от 11 ноября 1993 г. – на тот же день – 12 декабря 1993 года – были назначены выборы в верхнюю палату парламента – Совет Федерации.

Фактически указом от 21 сентября в Российской Федерации было не только введено временное президентское правление, но и была завершена радикальная ломка существовавшего с 1917 г. государственно-политического и конституционного строя. После принятия 12 декабря 1993 г. на референдуме (в нем приняли участие 54, 8 процента зарегистрированных избирателей, из них за Конституцию высказались 58,4 процента), совмещенном с выборами в Федеральное Собрание, нового Основного закона переход к президентско-парламентской республике с доминирующим положением института Президента был завершен. По сравнению с законом о Президенте 1991 г. новая Конституция страны значительно

расширила полномочия главы государства и, соответственно, сузила права других властвующих лиц и структур.

По новому Основному закону «Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (п.1, ст. 81). «Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет» (п.2, ст. 81), а «одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд» (п.3, ст. 81). «Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом (п.4, ст. 81)

В соответствии с нормами новой Конституции, выборы Президента РФ проходили в 1996 г. (во втором туре этих выборов Президентом России вновь был избран Б.Н.Ельцин) и в марте 2000 и 2004 гг. На последних двух выборах уже в первом туре Президентом РФ был избран В.В.Путин. Эти выборы проходили по новому федеральному закону *«О выборах Президента Российской Федерации»*, подписанному В.В.Путиным 10 января 2003 г. Новации, содержащиеся в этом законе, потребовались для того, чтобы правила выборов главы государства привести в соответствие с двумя ранее принятыми федеральными законами – *«О политических партиях»* и *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*.

По новому закону, за который проголосовало 416 депутатов, соискателей президентского поста могут выдвигать партии и блоки как прошедшие в парламент, так и не преодолевшие 5-процентного барьера. При этом первым из них не потребуются подписи в его поддержку (для регистрации кандидата в президента ЦИКом достаточно будет решения партийного съезда), а вторым надо будет собрать не менее 2 млн. подписей избирателей. Число регионов, где они должны быть собраны, увеличено.

Самовыдвижение в кандидаты на пост Президента России также возможно. Для этого претендент должен созвать инициативную группу числом не менее 500 человек (по прежнему закону для этого требовалось не менее 100 человек) и собрать в свою поддержку 2 млн. подписей избирателей в не менее чем 40 субъектах РФ (ранее – 1 млн. в 15 субъектах).

Новый закон подробно прописывает также положения, касающиеся *финансирования* президентских выборов. Кандидат имеет право использовать во время своей избирательной кампании не более 250 млн. рублей (по прежнему закону

эта сумма равнялась 30 млн. рублей). По новому закону кандидаты в президенты должны представлять более широкий, чем раньше, перечень сведений о своих доходах и имуществе. Например, к информации о банковских вкладах нужно прилагать и сведения о владении ценными бумагами.

Но в новом законе есть и послабления: теперь кандидат должен будет предоставлять сведения только о своих доходах и доходах супруги, но не на своих детей, как это было раньше.

Новый закон учитывает и ряд новшеств, введенных другими законами о выборах. В частности, снять кандидата с регистрации теперь может только суд, а недостоверные сведения о своих доходах не могут служить поводом для снятия с регистрации.

* * *

В промежутке между двумя вехами в реформировании избирательной системы, о которых речь шла выше, было принято решение о начале преобразования местного самоуправления. Проводилось оно в соответствии с указом Б.Ельцина № 1617 от 9 октября 1993 года *“О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации”*. В нем, в частности, говорилось: «Считать необходимым реформировать органы представительной власти краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения и органы местного самоуправления».

В конце октября 1993 г. были обнародованы еще два президентских указа, определявшие основные контуры реформы органов власти в регионах: указ № 1723 от 22 октября *«Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»* и указ № 1765 от 26 октября *«О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»*, утвердивший *«Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа»*.

Первым из названных указов были определены сроки выборов в представительные органы власти регионов (с декабря 1993 г. по 1 апреля 1994 г.) и утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Положением устанавливались основные рамки деятельности представительных органов власти субъектов Федерации и срок их полномочий.

Второй указ рекомендовал субъектам Федерации разработать положения о выборах в представительные органы с учетом «Основных положений...», утвержденных данным указом. Порядок организации и проведения выборов регулировался федеральным центром в самых общих чертах. От региональных властей требовалось главным образом соблюдение важнейших принципов демократического избирательного права.

В целом, упомянутые указы давали регионам большую свободу законотворчества. А заключения ЦИК, обязанностью которого было следить за соответствием региональных законодательных актов общероссийским предписаниям, носили скорее рекомендательный характер и нередко игнорировались на местах. Только после 2000 г. с избранием Президентом РФ В.В. Путина начался процесс приведения в соответствие регионального законодательства с федеральным.

В соответствии с октябрьскими (1993 г.) указами Б.Ельцина, деятельность районных, городских и сельских Советов немедленно прекращалась, а полномочия краевых и областных Советов очень сильно ограничивались. Но так как в пункте пятом указа от 9 октября содержался прозрачный намек на желательность самороспуска или прекращения полномочий и этих органов власти, процесс «десоветизации» охватил вскоре все уровни Советов народных депутатов. Органами местного самоуправления в городах, сельских поселках и других населенных пунктах вместо распущенных Советов становились выборные и другие органы местного самоуправления – *собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и др.)*. **Так в России закончилась эра власти Советов, длившаяся с 1917 г., и началась эра новых органов законодательной власти, избираемых на основе альтернативности и конкурентной борьбы между различными политическими силами.** Изменения, произошедшие в организации местных органов власти, получили закрепление и дальнейшее развитие в федеральном законе «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*», принятом в августе 1995 г.

Важной чертой второго этапа преобразований избирательной системы было то, что эта система стала функционировать в соответствии с федеральными законами, а не на основе указов президента страны (например, «*Положения о выборах депутатов Государственной Думы*» или «*Положения о выборах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*»), как это было на

первом этапе. Речь идет, прежде всего, о таких законах как: *“Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”*, *“О выборах президента Российской Федерации”*, *“О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”*, *“О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”*, *“О референдуме в Российской Федерации”*. В последующие годы все названные нормативные документы, разработанные в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. и составляющие основу избирательной системы нашей страны, не раз корректировались и дополнялись. Например, закон о выборах депутатов Государственной Думы основательно менялся трижды: летом 1999 г., осенью – зимой 2002 г. и, наконец, в мае 2005 г. Правила формирования Совета Федерации также менялись трижды. Закон *«О выборах президента Российской Федерации»* основательно корректировался дважды – в 1999 и 2002 гг. Особо следует сказать о законе *«Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»*. Весной 2002 г. в этот закон были внесены некоторые важные поправки, и 12 июня этого же года он был подписан Президентом России В.В.Путиным. Спустя три дня он был издан под заголовком *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*.

Несмотря на столь частые изменения, в основе всех перечисленных выше законов и, соответственно, в основе избирательной системы РФ оставались следующие конституционные принципы: *всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании; свобода предвыборной агитации; равенство прав кандидатов при проведении избирательной кампании*. Эти же принципы сохранялись и на последующих этапах реформирования избирательной системы РФ – третьем и четвертом.

2. Новые этапы реформ

Третий этап начался вскоре после избрания Президентом страны В.В.Путина и связан он главным образом с реформой Совета Федерации, системы местного самоуправления и созданием Государственного Совета.

Совет Федерации, в отличие от нижней палаты парламента – Государственной Думы, прошел через более сложный процесс трансформации. За период с 1993 г. механизм его формирования, как отмечалось выше, трижды претерпевал кардинальные изменения.

Формирование Совета Федерации *первого* созыва осуществлялось путем прямых всеобщих выборов. Срок его полномочий, также как Госдумы первого созыва, определялся ст.7 Конституции РФ 1993 г. – два года. Но в отличие от депутатов Госдумы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, депутаты Совета Федерации делали это на непостоянной основе. Это особенно бросилось в глаза, когда в соответствии с федеральным законом «*О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*», вступившим в силу в декабре 1995 г., этот орган власти стал формироваться по статусному принципу. По данному закону каждый субъект федерации стали представлять в верхней палате два его высших должностных лица – глава исполнительной и глава законодательной власти. Поэтому о Совете Федерации стало правильнее говорить, что он формируется, а не избирается. Срок его полномочий не был определен законом – его состав обновлялся по мере того, как сменялись главы исполнительной и представительной власти в субъектах.

По существу в процессе трансформации механизма формирования верхней палаты парламента произошел фактический переход от прямых выборов членов Совета Федерации непосредственно населением к особой разновидности косвенных выборов, при которой членство по должности сочетается, как правило, с выборным характером той или иной должности. А унифицированный принцип формирования Совета Федерации сменился частично децентрализованным, или дисбалансированным, при котором одинаковый статус члена верхней палаты достигается различным порядком обретения соответствующего статуса в регионах.

Чтобы ликвидировать эту диспропорцию и превратить Совет Федерации в постоянно действующую верхнюю палату парламента, члены которой занимались бы законотворчеством профессионально и на постоянной основе, В.Путин выступил инициатором изменения механизма ее формирования.

В соответствии с новым законом, подписанным президентом В.Путиным 5 августа 2000 г., Совет Федерации стал формироваться следующим образом. Как и ранее, в соответствии с Конституцией РФ, в него входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. По новому закону представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а представитель от исполнительного органа субъекта государственной власти назначается высшим

должностным лицом этого субъекта на срок его полномочий. Данное назначение оформляется указом (постановлением) этого лица, и оно вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против состоявшегося назначения.

Избрание (назначение) всех членов Совета Федерации в соответствии с новым законом должно было быть завершено не позднее 1 января 2002 года¹.

Одновременно с реформой механизма формирования верхней палаты был изменен и дополнен упоминавшийся выше Федеральный закон *“Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”* от 1995 г. Его новая редакция была подписана В.В.Путиным 6 октября 2003 г. Предполагалось, что закон вступит в силу с 1 января 2006 г. Но это произошло не повсеместно. Настойчивые требования многих руководителей субъектов федерации, ссылавшихся на неготовность к переходу на новые принципы формирования местной власти, привели, в конечном счете, к тому, что была принята поправка к закону, разрешавшая этот переход по мере готовности местных условий. В результате реализация закона будет осуществляться поэтапно в течение трех лет, т.е. до конца 2008 г.

Изменения и дополнения, внесенные в закон 1995 г., дали право Президенту РФ, как и руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, досрочно отрешать от должности или письменно предупреждать о возможности принятия мер глав муниципальных образований. Основанием для таких действий являются решения судов. Досрочно может быть распущен представительный орган местного самоуправления в случае, если им не отменены нормативные правовые акты или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ.

Главы столиц и административных центров РФ могут быть отрешены от должности только лишь Президентом страны и только в случае совершения ими противоправных действий, установленных судом². За время действия закона Президент РФ всего лишь трижды воспользовался своим правом отрешения от должности. В первый раз это случилось в 2005 г. с главой Корякского автономного округа В.Логиновым, который довел регион до такого состояния, что его рядовые граждане разводили огонь прямо в своих домах, лишь бы согреться. В 2006 г. от

¹ См. Российская газета. 2000. 08 августа.

² См. Российская газета. 2000. 08 августа.

должности губернатора Ненецкого автономного округа "в связи с утратой доверия" был отрешен А.Баринов, обвиняющийся в нецелевом использовании бюджетных средств и в том, что будучи главой предприятия "Архангельскгеологодобыча", похитил квартиры и машины компаний. Наконец, 10 мая 2007 г. В.Путин отстранил от должности губернатора Амурской области Л.Короткова, в отношении которого возбуждено четыре уголовных дела. Это первый губернатор, которого В.Путин назначил и которого сам же отстранил.

И реформа Совета Федерации, и изменения в системе местного самоуправления, и введение семи федеральных округов во главе с назначаемыми полномочными представителями Президента – все эти меры, как неоднократно заявляло высшее руководство страны, направлены на повышение уровня и эффективности управления страны, воссоздание в стране единого правового поля.

Чтобы не отстранять губернаторов и других руководителей исполнительных органов страны от решения общегосударственных задач указом В.В.Путина от 1 сентября 2000 г. был образован Государственный совет РФ. В ст. 1 Положения об этом органе говорится, что он является «совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти». Председателем Госсовета является Президент страны, а членами – по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Госсовета в составе семи его членов. Персональный состав президиума определяется Президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода.

Задачи, состав и организация, а также порядок работы Госсовета определяется Положением об этом органе, утвержденным Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г.¹.

Первое заседание Госсовета состоялось 29 сентября 2000 г. На нем обсуждались вопросы регламента самого Госсовета и его Президиума, Концепция бюджета на 2001 год и принципы межбюджетной политики.

И реформа Совета Федерации, и изменения в системе местного самоуправления, и создание Госсовета – все это свидетельствовало о том, что избирательная система в современной России прошла третий этап своего реформирования, после которого, в мае 2005 г. начался **четвертый этап**.

¹ См. Российская газета. 2000. 05 сентября.

Этот этап открылся с подписания 18 мая 2005 г. В.В.Путиным нового закона – «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (опубликован 24 мая этого же года). Новое потому, что до этого момента Госдума формировалась на основании **смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системы** выборов. Это означало, что 225 депутатов из 450, или 50%, избиралось по мажоритарной системе в одномандатных округах (один округ – один депутат), а остальные 225 – по пропорциональной системе (по партийным спискам) по единому общефедеральному избирательному округу. В соответствии с новым законом, который вступит в силу 7 декабря 2006 г., т.е. за год до объявления очередных выборов, в 2007 г. Государственная Дума будет формироваться исключительно по **пропорциональной системе**. Однако в большинстве регионов Российской Федерации, в соответствии с местным законодательством, по-прежнему применяется смешанная система выборов депутатов, введенная вместе с принятием в июле 2001 г. федерального закона «О политических партиях». По этому закону не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе субъекта РФ должно распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями.

По закону от 18 мая 2005 г. практика выборов депутатов по одномандатным округам упраздняется, порог прохождения партий в Думу повышается с 5 процентов до 7 процентов, возможность создания предвыборных блоков исключается. По этому же закону все 450 депутатов Государственной Думы «избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты». Партия, набравшая наибольшее количество голосов избирателей по итогам голосования, получит и наибольшее число депутатских мандатов, пропорционально достигнутым результатам. Правила подсчета детально прописаны в законе. Политическая партия, допущенная к выборам, «вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами данной партии». При этом «не члены партии» могут составлять до половины всего этого списка. Помимо общефедеральной части кандидатов список должен иметь еще и региональную. Региональных групп у партии должно быть не менее ста, а общее число кандидатов в депутаты в общефедеральном списке не может быть более пятисот человек. С целью создания более благоприятных условий для предвыборной борьбы партий и снижения количества финансовых нарушений, новым законом значительно (с 250 миллионов рублей до 400 миллионов) увеличивается предельный размер избирательного фонда партии. Помимо этого региональным отделениям

партий также разрешено создавать собственные предвыборные фонды для ведения кампании исключительно на своей территории. Предельные размеры таких фондов варьируются от 6 до 30 миллионов рублей в зависимости от численности населения, проживающего в данном регионе.

Еще одно нововведение касается процедуры регистрации федеральных избирательных списков. По новому закону порог «брака» в подписных листах резко снижается: с 20 процентов подписей до 5 процентов от необходимого минимума в 200 тысяч подписей (не менее 10 тысяч от каждого субъекта Федерации). Этим 5 процентов будет достаточно для того, чтобы ЦИК отказал партии в регистрации списка. Партия может подстраховать свой избирательный список денежным залогом, сумма которого «15 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда». Как и раньше, партии, представленные в Госдуме, освобождаются от необходимости сбора подписей и внесения залога – им достаточно представить в ЦИК свой список кандидатов.

Выборы могут быть признаны ЦИКом несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов избирателей (эта норма осталась без изменений), а также в случае, если ни один из партийных списков не наберет более 7 процентов голосов, или если все списки «получили в совокупности 60 или менее процентов голосов избирателей». При этом распределение мандатов может начаться только в том случае, если хотя бы две партии преодолели 7-процентный барьер, набрав в сумме более 60 процентов голосов. В этом случае мандаты делятся без «остатка». Такая норма исключает образование однопартийной Госдумы. В случае если все партии, преодолевшие 7-процентный порог, не набрали в совокупности 60 процентов, то в парламент могут быть допущены и кандидаты от партий, получившие менее 7 процентов голосов. Это необходимо для того, чтобы общая сумма голосов избирателей составила не менее 60%, требуемых по закону.

Отказ от смешанной системы выборов и переход на пропорциональную вызвал неоднозначную реакцию в российском обществе. По мнению одних, такой переход будет способствовать развитию партий, их консолидации и укреплению их роли в общественной и государственной жизни и главная цель, которую преследовали организаторы реформ, будет, таким образом, достигнута. Другие же считают, что отказ от смешанной системы неоправдан. «Принятый в прошлом году новый закон, – считает экс-президент СССР М.Горбачев, – отменил выборы по одномандатным округам. Это был шаг назад: при выборах по одномандатному округу депутат непосредственно представляет своих избирателей и их интересы. Голосуя же за

партийные списки, избиратель видит лишь фамилии поставленных во главе списка известных лиц, которые, как правило, и не собираются работать в Думе. Практика одиозная, прямой обман – но о ее запрете нет никакой речи. Зато такая система позволяет партиям провести в Думу «нужных людей», зависящих отнюдь не от граждан, а от руководства партии.

Переход к полностью пропорциональной системе можно было бы оправдать при одном условии: если бы в стране уже сформировалась устойчивая партийная система, и партии в совокупности адекватно отражали бы интересы всех социальных слоев. Но до этого у нас пока еще далеко. В нынешней ситуации это нововведение совершенно очевидно направлено на монополизацию политического пространства».

М.Горбачев негативно относится и к другим новациям в избирательном законодательстве. Повышение проходного барьера на выборах в Думу до 7 процентов, по его мнению, ограничивает права и возможности политических партий, он вводится «с явной целью – перекрыть «путь в парламент «нежелательным» оппозиционным партиям». А снижение допустимой доли подписей, признанных недостоверными и недействительными, с прежних 20 процентов до 5 расширит возможности для произвола, поскольку «проверяющие инстанции легко найдут искомое количество «брака». Неодобрение у М.Горбачева вызвали и другие идеи, сопряженные с дальнейшим реформированием избирательного законодательства. В частности те, которые связаны с отменой в избирательных бюллетенях графы «против всех»; реанимацией досрочного голосования, «чреватого фальсификациями»; отстранением общественных организаций от участия в наблюдении за ходом выборов; снижением на федеральном уровне планки для признания выборов легитимными с 50 процентов до 25, (на местном уровне она может быть еще ниже). Все это, как отмечает экс-президент, наряду с повсеместным использованием административного ресурса в ходе избирательных кампаний и другими новшествами в организации общественной жизни осуществляется по инициативе партии «Единая Россия», использующей свое большинство в четвертой Думе. «Цель одна, пишет М.Горбачев, – любой ценой обеспечить «партии начальства» гарантированное большинство на следующих выборах»¹.

Критика и опасения М.Горбачева не беспочвенны. Тем более, что опыт, накопленный за время выборов четырех составов Госдумы, подтверждает: смешанная система выборов достаточно эффективна и сбалансирована. В

¹ См.: М.Горбачев. «Выборы, которые мы выбираем». Российская газета. 2006. 19 июля

подтверждение сошлемся на данные, характеризующие общую картину выборов в Государственные думы 1993, 1995, 1999 и 2003 годов. Выглядят эти данные следующим образом:

– в выборах 1993 г. участвовали 13 партий, блоков и объединений, из которых 8 преодолели 5%-ный барьер: ЛДПР, “Выбор России” ПРЕС, “Женщины России”, “Яблоко”, ДПР, АПР и КПРФ;

– в выборах 1995 г. участвовали уже 43 силы, из которых лишь 4 преодолели 5%-ный барьер: ЛДПР, “Яблоко”, НДР и КПРФ;

– в выборах 1999 г. приняли участие 28 политических сил, 6 из которых преодолели 5%-ную планку: “Яблоко”, “Единство”, “Блок Жириновского”, “Отечество – Вся Россия”, КПРФ и “Союз правых сил”.

– в выборах 2003 г. участвовали 22 политические силы, из которых лишь 4 преодолели 5%-ную планку: политическая партия «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и народно-патриотический союз «Родина»

Дополнительной иллюстрацией к приведенным данным служит таблица № 1.

Таблица № 1: **Итоги выборов в Государственную думу**

Итоги выборов в Государственную Думу в 1993 г. (основные партии, в %)

<i>Названия избирательных объединений</i>	<i>% голосов</i>
1. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	22,92
2. «Выбор России»	15,51
3. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	12,4
4. Политическое движение «Женщины России»	8,13
5. Аграрная партия России	7,99
6. Блок «Явлинский-Болдырев-Лукин» («Яблоко»)	7,86

Итоги выборов в Государственную Думу в 1995 г. (основные партии, в %)

<i>Названия избирательных объединений</i>	<i>% голосов</i>
1. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	22,3
2. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	11,0
3. Наш дом – Россия	10,13
4. Российская демократическая партия «Яблоко»	6,9

Итоги выборов в Государственную Думу в 1999 г. (основные партии, в %)

<i>Названия избирательных объединений</i>	<i>% голосов</i>
1. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	24,29
2. «Единство»	23,32
3. Отечество – вся Россия (ОВР)	13,33
4. Союз правых сил (СПС)	8,52
5. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	5,98
6. Российская демократическая партия «Яблоко»	5,93

Итоги выборов в Государственную Думу в 2003 г. (основные партии, в %)

<i>Названия избирательных объединений</i>	<i>% голосов</i>
1. Единство и Отечество – Единая Россия	37,57
2. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	12,61
3. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	11,45
4. Избирательный блок «Родина» (народно-патриотический союз)	9,02

Источники: “Общероссийские избирательные объединения”. М., 1999; “Политическая Россия: партия, блоки, лидеры. Год 1997”. М., 1997; Российская газета. 31.12.1999 г.; Парламентская газета. 30 декабря 1999 г.; Российская газета. 20.12.2003 г

Основное достоинство смешанной системы выборов заключается в том, что она позволяет, во-первых, выявить, а затем избрать через конкурентную борьбу в число депутатов и, соответственно, также в политическую элиту страны наиболее популярные и подготовленные с точки зрения избирателей политические фигуры. Это происходит в одномандатных округах и по мажоритарной системе голосования.

Смешанная система позволяет, во-вторых, выявить и вывести на политическую арену страны и регионов наиболее значимые с точки зрения электората политические силы (партии и их блоки) и их программы действий. Это происходит в едином избирательном округе по пропорциональной системе голосования. Выявление таких сил позволяет, кроме всего прочего, определить и доминирующие в обществе интересы, что помогает властям более верно и обоснованно определить вектор развития страны.

Сочетание этих двух положительных качеств смешанной системы выборов особенно важно для переходных стран, таких в частности, как Россия, остро

нуждающихся в ярких политических индивидуальностях и одновременно в формировании политических сил общегосударственного масштаба.

На эффективность и сбалансированность смешанной системы выборов указывают и выводы ЦИК, который в одном из своих обобщающих докладов в октябре 2000 г. отмечал, что применяемая в России система выборов прошла проверку на конституционность и позволяет отражать электоральные предпочтения граждан страны.

Некоторые выводы

Подводя итог развитию избирательной системы современной России, можно отметить следующее:

1. За неполные двадцать лет эволюции (1989–2006 гг.) эта система прошла через 4 этапа, преодолела 4 крутых поворота: один этап и поворот еще в советское время при М.С.Горбачеве и три – при двух российских президентах. Для относительно короткого исторического времени 4 радикальных трансформации слишком много. Частая смена правил мешает образоваться определенным традициям, привычкам, вызывает недоверие граждан к власти и самим выборам, способствует росту политической апатии и нежеланию участвовать в выборах.

2. Нелинейность развития демократических процессов, свойственная всем переходным обществам, нередко сопровождается также нелинейностью развития избирательной системы, определенным отказом от оправдавших себя норм и опыта мирового сообщества в пользу национальной специфики и особенностей конкретной исторической ситуации в стране. В современной России, начиная с 2000 г., это выразилось в заметном повышении роли руководящих властных органов (так называемого административного ресурса), а также «партии власти» в самом избирательном процессе и его прогнозируемых результатах. Тем не менее, достаточных оснований говорить о возврате к советской электоральной практике нет. Существует и развивается реальная «разноцветная» многопартийность, находящаяся под защитой государства, постепенно развиваются разнообразные структуры гражданского общества, органы представительной власти формируются в положенные по закону сроки и в конкретной борьбе из представителей партий различной ориентации и т.д. Главная же гарантия невозврата к тоталитарной системе заключается в тех качественных переменах, которые произошли в последние два десятилетия в российском обществе.

3. Незрелость и вытекающая из этого неустойчивость нашей политической системы приводит к тому, что роль первых лиц государства заметно выше того

уровня, который характерен для высокоразвитых демократических стран. Эта роль проявляется как в отношении политической системы в целом, так и в отношении избирательной системы. И та, и другая система трансформируются и реформируются, как правило, под воздействием властной воли первых лиц государства. Это явный признак авторитарного правления. И до тех пор, пока не стабилизируется и не устоится новая политическая система, не стабилизируется и избирательная. Таков закон трансформации всяких систем, в том числе современных российских.

Послесловие к выводам.

По поступающим сообщениям, наша избирательная система стоит перед новыми переменами. О некоторых из них было сказано в послании российского президента Федеральному Собранию, с которого началось наше повествование. Речь в нем шла, в частности, о том, чтобы скорректировать формирование Совета Федерации. Президент России предложил «принять правовую норму, согласно которой субъект Российской Федерации должны представлять граждане, прожившие в нем не менее десяти лет». В.Путин согласился с этим предложением, «но при условии, что изменения будут идти постепенно в соответствии с действующим порядком ротации членов Совета Федерации». «Нам не нужны новых революций», – резюмировал президент¹.

Перемены, судя по всему, предстоят и в других аспектах избирательной системы. Предлагается, например, заменить сбор подписей при регистрации участников выборов денежным залогом и многое другое.

Оценивая процессы, идущие в избирательной системе современной России, нельзя обойти вниманием и *важнейший* вопрос о том, в каком все же направлении она развивается и эффективны ли те меры, которые предпринимает власть, чтобы, например, снизить уровень влияния криминала, черных и серых технологий, подтасовок, фальсификаций и т.п. И на самом ли деле предпринятые в последние годы меры и, в частности, переход к пропорциональной системе, который, по оценке Владимира Путина, является осознанным революционным шагом, «по-серьезному демократизировали избирательную систему»?

Объективный и непредвзятый ответ на этот вопрос может дать только практика, которая выявит и плюсы и минусы. На мой взгляд, однако, нам не стоило отказываться от смешанной избирательной системы, о достоинствах которой я уже подробно говорил выше. Повторю, что для переходных стран, остро нуждающихся,

¹ Российская газета, 2007, 27 апреля.

с одной стороны, в неординарных лидерах, легче и быстрее выявляемых мажоритарной системой, а, с другой – в формировании крупных авторитетных политических сил, ускоренному формированию и созреванию которых действительно способствует пропорциональная сила, смешанная система наиболее адекватна.

Одна лишь пропорциональная система, особенно в условиях незрелости наших партий, не даст желаемого результата. Более того, отдав в руки руководства партий окончательное решение вопроса, кому быть депутатом, а кому остаться за бортом, мы до максимума сужаем возможности избирателей влиять на ситуацию и на конечный результат. (Как тут не вспомнить еще раз суждения М.С.Горбачева) Суть же демократии как раз и состоит в том, чтобы дать демосу, т.е. народу право и реальную возможность *непосредственно* (а не опосредованно, например, через партии) влиять и на процесс формирования власти, и на ее деятельность. Поэтому пропорциональная система в нашей сегодняшней ситуации на самом деле, на мой взгляд, не расширяет возможности демократии, а сужает их. Весьма спорно также представление о том, что пропорциональная система сможет противостоять различным теневым сторонам выборов. То, что они эти теневые стороны станут менее видимыми, конечно, верно. Но это даже хуже того, что было. Хорошо известно, что партии не могут обходиться без разного рода спонсорских средств, поскольку бюджетных и собственных средств им всегда не хватает. Особенно в период предвыборной кампании. Вынужденные искать богатых спонсоров, они попадают к ним в зависимость, становятся их должниками. Это же, правда, происходит и при мажоритарной системе, и одномандатник также попадает в сети толстосумов, но так как его возможности как депутата скромнее, чем возможности партии, поэтому и ущерб от «деятельности» такого «народного представителя» меньше.

Судя по всему, и сам президент отчетливо понимает, что пропорциональная система далеко не идеальная, в том числе с финансовой точки зрения. Иначе бы он не отмечал в своем послании, что «прежние выборы по одномандатным округам не исключали проведения влиятельными региональными структурами т.н. «своих» кандидатов с использованием административного ресурса. Думаю, мы и до сих пор не преодолели этой проблемы, но все-таки новая система значительно снижает возможность применения подобных методов».

В самом начале моей статьи эти слова уже цитировались, но учитывая, что в них отражена *реальная* ситуация, я решил повторить их еще раз.

Проблема «проводки» и продвижения своих кандидатов на самом деле значительно более серьезная и фундаментальная, чем представляется на первый взгляд. Суть ее, коротко говоря, в том, что новые слои (к примеру, новые русские), накопившие достаточно финансовых и материальных ресурсов, не имея желаемых властных полномочий и стремясь их по разным причинам как можно скорее заполучить, делают все возможное и невозможное, используют любые средства (и дозволенные, и недозволенные), чтобы прорваться к власти, ее ресурсам и возможностям, чтобы в конечном счете изменить политическую сферу сообразно своим интересам и представлениям. Препятствия на этом пути преодолеваются по-разному, но предпочтения отдаются тем средствам и методам, которые приносят скорейший результат. Не имеет значение, если они противозаконные и затратные. Поэтому до тех пор, пока будут сохраняться противоречия между новой экономической средой и ее носителями, – с одной стороны, и политической системой, которая объективно меняется сложнее и дольше, – с другой, будут стычки, будут бои различных масштабов и многое другое, включая грязные технологии, черный PR и т.п. Это означает, что дело не столько в избирательной системе (хотя это, конечно, тоже важно), сколько в фундаментальных противоречиях между новым и старым.

И еще одно важное замечание. На этот раз методологического свойства.

Любая реформа, особенно масштабная, требует немало усилий, средств и времени. Методы и формы проведения тоже играют значительную роль. Реформа избирательной системы – не исключение. Проводить ее (как и другие) можно непоследовательно, рывками, делая не очень или совсем непродуманные шаги, не дожидаясь желаемого или запроецированного результата. Особенностью нашего реформаторского опыта всегда была, с одной стороны, поспешность в проведении после долгого оттягивания момента начала реформ, а затем крайнее нетерпение в ожидании положительных результатов, разочарование, отказ от избранного пути и лихорадочный поиск новых дорог, нередко окольных или вовсе непроходимых. Далее ситуация повторяется. Применительно к теме данной статьи это означает, что, не дождавшись основных результатов, не откорректировав, не отшлифовав, если угодно, смешанную систему выборов, решив, что она себя не оправдала, мы устраиваем очередной революционный прорыв, который, скорее всего, тоже нас разочарует. При такой методологии мы едва ли выберемся из тех лабиринтов, которые сами себе устроили.

Аннотация. *Статья посвящена характеристике четырех этапов реформирования избирательной системы СССР и современной России. Особое внимание уделяется сравнению смешанной и пропорциональной системы выборов.*