

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ: ОПЫТ РОССИИ

*Работа представлена кафедрой политологии*

*Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д. Ф. Устинова.*

*Научный руководитель – кандидат политических наук, доцент Н. А. Баранов*

**В статье анализируются проблемы реформирования избирательной системы Российской Федерации, проводимой в соответствии с историко-политическим и мировым опытом формирования государственных институтов власти, с учетом использования собственной выборной формулы. Акцентируется внимание на транзитном характере современной избирательной системы России и соответствии ее новым российским демократическим реалиям.**

**The article considers the problem of Russian Federation's elective system reformation in accordance with historical, political and world experience of state power institutions formation and using the proper elective formula. Special attention is paid to the transit nature of the modern elective system in Russia and its accordance to the new Russian democratic realities.**

В политической системе России за последние 15 лет произошли изменения, коснувшиеся практически всех сфер общественно-политической жизни. Реформированию подверглись институты власти и управления, изменился политический режим. Кардинальные преобразования произошли в избирательной системе Российской Федерации, причем трансформация этого политического института регулирования власти продолжается. Постепенно совершенствуется практика применения, улучшается качество ведения предвыборной агитации, дополняется законодательная база, связанная с функционированием избирательной системы и выбранных на ее основе государственных органов и институтов.

Избирательная система России носит транзитный характер и связывает воедино различные исторические эпохи политического развития нашего государства.

Цель данной статьи заключается в раскрытии вектора процесса трансформации избирательной системы российского государства, в определении нынешнего состояния выборного процесса, характеризующегося предпосылками, заложенными в исторической ретроспективе.

Изменения, происходящие в избирательной сфере политических отношений, были обоснованы такими известными политологами, как Д. Истон, А. Лейпхарт, Дж. Пауэлл, С. Липсет.

Д. Истон рассматривает институт избирательной системы как неотъемлемое свойство демократии – орудие реализации народного суверенитета, средство формирования и выражения общественного мнения<sup>1</sup>.

Признание приоритета эволюционных форм социального прогресса повышает значение избирательной системы. В связи с этим реформа избирательного законодательства России с учетом практики формирования выборных органов государства является важным направлением демократизации общества и государства, совершенствования политической системы.

В настоящее время стало уже очевидным, что реорганизация избирательной системы на подлинно демократических началах возможна только на основе установления связи с историей ее формирования, с учетом избирательных практик в России, разрыва с господствовавшей длительное время безальтернативностью, заорганизованностью, а потому предрешенностью результатов выборов. Преодолению этих не-

достатков во многом способствовали как обновленное общефедеративное и республиканское законодательство, так и прошедшие избирательные кампании. Вместе с тем бурное развитие общества, развивающаяся многопартийность, анализ выборов позволяют рассматривать современное избирательное право и избирательную систему как переходные, которые будут в дальнейшем претерпевать изменения, отражающие складывающиеся политические реалии.

Избирательная система – один из важнейших и определяющих политико-правовых институтов. Среди российских и зарубежных ученых нет единого понимания проблем теории и истории избирательной системы. Многие годы по их решению ведутся дискуссии, на результаты которых негативно сказывается политизация этих проблем. Не способствуют решению проблемы устаревшие стереотипы основополагающих политико-правовых понятий, непосредственно относящихся к избирательной системе.

Аренд Лейпхарт утверждает, что две основополагающие альтернативы, перед которыми оказываются творцы новых демократических конституций, – это, во-первых, выбор между избирательными системами, основанными либо на принципе большинства, либо на принципе пропорционального представительства, и, во-вторых, между парламентской и президентской формами правления. Российское государство пошло по пути внедрения пропорциональной избирательной системы для выборов в нижнюю палату российского парламента и частично законодательных органов власти субъектов Федерации, имея при этом президентскую форму правления<sup>2</sup>.

Сеймур Мартин Липсет – американский политолог – считает, что порядок выборов и смены органов управления также относится к числу важнейших факторов, влияющих на перспективы демократической стабильности. Процедура выборов, представляющая избирателям эффективный механизм для отстранения от власти вы-

бранного лица, обеспечивает большую стабильность и законность, чем в системе, где правила выборов или общий баланс политических сил делают такую замену трудно осуществимой<sup>3</sup>.

Таким образом, политические исследователи считают, что изменение политической системы влечет за собой изменения в структуре избирательной системы либо к ее полное преобразование. Возвращаясь к утверждению, что избирательная система России носит трансформирующийся характер, важно раскрыть само понятие «трансформации» и соотнести его с теми изменениями, которые произошли в выборной практике российского государства на протяжении приблизительно ста лет.

Опыт зарубежных политологов относительно исследования избирательных систем дает нам возможность проследить исторический аспект формирования выборной системы России. Эволюция представительных органов власти и избирательной системы в российском государстве и трансформация выборных начал не была стремительной. Она носила скорее затяжной или «застойный» характер. Хотя появление протоизбирательной системы на Руси уже наблюдалось в период феодальной раздробленности и имело вид народного схода или вече, которая постепенно превратилась в Земские соборы, представлявшие собой форму народного представительства, аналогичную сложившимся к тому времени демократическим институтам средневековой Западной Европы<sup>4</sup>. Резким скачком в повышении избирательной культуры в Российской империи явились реформы Петра I и как их следствие создание Уложенных комиссий. Они сложились как реакция на отсутствие в стране развитого гражданского общества<sup>5</sup>.

Важным шагом на пути к созданию в стране института избирательной системы явилось создание Государственной Думы. Особенностью формирования представительных органов власти в Российской империи было то, что все изменения, связан-

ные с усовершенствованием избирательной системы и выборного законодательства, проводились сверху (указами царей и императоров), а народ инициативы не проявлял. Законосовещательная Государственная Дума имела переходный и декларативный характер, который и предопределил ее нежизнеспособность<sup>6</sup>.

Следствием смены государственного строя в России стала трансформация избирательной системы. Советское государство нуждалось в формировании новых органов законодательной власти. И это явилось предпосылкой к созданию избирательной системы советского типа, построенной на демократических принципах, но фактически являющейся безальтернативной. Поэтому формальность выборов была основной особенностью советской избирательной системы.

Таким образом, исторический опыт до-революционной и постреволюционной России показывает, что введение и применение выборной системы носило антуражный характер: не действовали провозглашенные принципы, власть не была заинтересована в совершенствовании института избирательной системы, существовала необходимость в изучении европейского опыта применения избирательной системы и принятия на его основе отечественного выборного законодательства.

Избирательная система современной России – это не цель, это средство достижения поставленной цели, управление государством на демократических республиканских началах. А вид этой системы (мажоритарная или пропорциональная) всего лишь путь, по которому должна идти страна для более полного народного представительства в структурах государственной власти.

В 1993 г. Россия пережила острый политический кризис, обусловленный жестким противостоянием властей. Конфронтация между несколькими крупными политическими силами и в конечном счете между ветвями власти до предела обострила со-

циально-политическую ситуацию в государстве и обществе, подвела его к опасной черте.

В условиях тех драматических событий выборы парламента и всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации стали единственным средством выхода из кризиса, еще раз доказав действенность демократических инструментов разрешения кризисных ситуаций. Новая российская Конституция 1993 г. определила правовой фундамент для формирования органов государственной власти, для выстраивания избирательной системы.

В 1995–1996 гг. прошли две федеральные избирательные кампании по новому избирательному законодательству – парламентская и президентская. В ходе парламентской избирательной кампании 1995 г. Центральная избирательная комиссия России зарегистрировала федеральные списки 43 избирательных объединений и блоков против 13 в 1993 г. Представители четырех из них, получив наибольшую поддержку избирателей и преодолев пятипроцентный барьер, заняли депутатские места в Госдуме (в 1993 г. в числе победителей было восемь избирательных объединений и блоков).

В 1995 г. произошло почти десятипроцентное повышение активности избирателей в сравнении с 1993 г., свидетельствующее о повышении интереса и доверия избирателей к институту выборов, к механизмам демократии. Эта тенденция подтвердилась и на президентских выборах в 1996 г. И в первом, и во втором турах голосования на этих выборах активность избирателей была высокой – на уровне 69–70%. В 2000 г. активность избирателей составила 68,64%.

Особенностью кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 1999 г. стало острейшее столкновение политических, корпоративных интересов. В средствах массовой информации разразились «информационные войны», в ходе которых применялись изощренные приемы «теле-

киллерства» по дискредитации политических оппонентов.

2000 год вошел в историю выборов как год досрочных выборов Президента Российской Федерации. Особенность кампании заключалась в том, что впервые в России передача полномочий высшего должностного лица в государстве другому гражданину произошла на основании прямого народного волеизъявления. Это было событием огромной важности, прецедентом, подтвердившим незыблемость демократического порядка передачи власти. В первом туре одержал победу В. В. Путин, набравший 52,94% голосов.

Итогом выборов четвертой Государственной Думы, состоявшихся в декабре 2003 г., стало доминирование одной политической партии, которая получила конституционное большинство в парламенте. Свои фракции смогли создать четыре политических партии и блока, из 23 зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, причем правые партии не смогли преодолеть пятипроцентный барьер.

Президентские выборы 2004 г. были отмечены явным преимуществом действующего президента. В связи с высоким рейтингом В. В. Путина политические партии выдвинули кандидатами в президенты не первых лиц, так как результаты выборов были очевидными и прогнозируемыми. Победу в первом туре одержал В. В. Путин, за которого проголосовало 71,31% избирателей<sup>7</sup>.

Органы власти в субъектах Российской Федерации также формируются на выборной основе. Последним субъектом Российской Федерации, в котором была избрана государственная власть, стала Чеченская Республика, где 5 октября 2003 г. состоялись выборы президента республики, а 27 ноября 2005 г. был избран парламент.

Дальнейшая трансформация и реформирование избирательной системы Российской Федерации стало носить интенсивный характер с 2005 г.

Наиболее существенными изменениями, внесенными в 2005 г., являются пере-

ход к избранию по партийным спискам всех 450 депутатов Государственной Думы; введение двух единых дней голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (во второе воскресенье марта и второе воскресенье октября); а также отмена института избирательных блоков на выборах всех уровней.

Основные цели внесенных изменений в избирательное законодательство – стимулирование развития политических партий, усиление их роли и ответственности в избирательном процессе; корректировка норм, не оправдавших себя на практике или провоцирующих применение негативных технологий.

За десятилетний период применения на парламентских выборах смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы выявлен ряд существенных недостатков. Так, нередко на выборах в одномандатных избирательных округах число голосов избирателей, отданных за победившего кандидата, оказывалось намного меньше числа голосов, отданных в сумме за других кандидатов. В результате мнение значительного числа избирателей фактически не учитывалось. Кроме того, часто депутаты-одномандатники, которые были самовыдвиженцами и провозглашали себя независимыми кандидатами, что привлекало голоса избирателей, после выборов присоединялись к парламентским партийным фракциям, меняя свои политические установки и таким образом фактически обманывая проголосовавших за них избирателей. На выборах 2003 г. претендентов на места в Государственной Думе, которые называли себя независимыми кандидатами, было 67 человек, а в конечном итоге, когда они стали депутатами Государственной Думы, только 7 остались в статусе независимых, а остальные вошли в различные фракции<sup>8</sup>.

Пропорциональная система, которая теперь будет применяться на выборах в Государственную Думу, предусматривает уменьшение общедепутатской части партийного списка до 3 человек (раньше – в пре-

делах 18 человек). Вся остальная федеральная часть списка должна быть разбита как минимум на 100 региональных групп кандидатов. Это требование будет стимулировать партии на поиск соответствующих кандидатов практически во всех регионах Российской Федерации. Предусмотрена возможность включать в партийные списки не только членов партии, но и беспартийных, а также членов других партий.

Особое значение придается требованиям к порядку формирования федеральных списков кандидатов. При этом преследуется цель повысить информированность избирателей не только о лидерах, возглавляющих партийные списки, но и обо всех претендентах на депутатские мандаты.

Согласно новым нормам Федерального закона «О политических партиях», возросли требования к численности партийных рядов – с 10 тыс. до 50 тыс. человек, причем более чем в половине субъектов Российской Федерации в состав ее регионального отделения должны входить не менее 500 членов. С 1 января 2007 г. те партии, которые не соответствуют этим параметрам, прекратили свое существование или перешли в разряд общественных объединений. По данному закону в целях поддержки политических партий в десять раз увеличено их государственное финансирование – до 5 руб. за голос избирателя, полученный на федеральных выборах. Как и ранее, такую поддержку ежегодно будут получать партии, если за выдвинутые ими на выборах в Государственную Думу федеральные списки кандидатов или кандидатов на должность главы государства проголосовало более трех процентов избирателей.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)», вступившего в силу в июле 2006 г., указанные графы отныне исключены из избирательных бюллетеней.

5 декабря 2006 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный

закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». Этот Федеральный закон предусматривает дополнительные основания, ограничивающие пассивное избирательное право гражданина Российской Федерации. Цель этих новелл – не допустить к участию в выборах лиц, имеющих на день голосования на соответствующих выборах неснятую или непогашенную судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, а также за преступления экстремистского характера.

Определены последствия установления судом факта проведения агитации, носящей признаки экстремистской деятельности, – отмена регистрации списка кандидатов, если судом будет установлено, что политическая партия до начала избирательной кампании пропагандировала экстремизм либо проводила экстремистскую агитацию на иных выборах.

Изменения коснулись института предвыборной агитации. Так, введен запрет на использование зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленного им для размещения агитационных материалов (т. е. только для индивидуальных выступлений или для размещения рекламных роликов), в целях распространения призывов голосовать против своих конкурентов, распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями. Эти изменения позволят избежать безнаказанного использования грязных технологий, но в то же время снизят остроту и азарт политических дебатов.

Отменен порог обязательной явки избирателей на выборах всех уровней (на предыдущих парламентских выборах он составлял не менее 25%, на президентских –

не менее 50%, на региональных – не менее 20%). Касясь отмены порога явки, бывший председатель Центризбиркома А. А. Вешняков назвал такое решение довольно спорным. По его мнению, многие избиратели воспринимают его как попытку власти упростить себе жизнь. При этом он отметил: «Однако я не думаю, что оно приведет к резкому снижению активности избирателей на выборах»<sup>9</sup>.

Увеличен барьер для допуска политических партий к распределению мандатов в Государственной Думе с 5 до 7%. Данная мера призвана сократить количество партий, представленных в нижней палате российского парламента, и завершить формирование партийной системы, отсеять партии-однодневки, создать возможность эффективной работы этого законодательного органа. Повышение планки прохождения в парламент будет способствовать также объединению партий, стоящих на близких платформах. При этом в любом случае в парламенте должны быть представлены партии, которые в сумме получили не менее 60% голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании. Такое требование позволяет при определенных обстоятельствах понижать 7% барьер. Например, если по итогам выборов с участием 10 партий 7% барьер преодолели 3 партии, набравшие в сумме лишь 58%, то в такой ситуации к распределению депутатских мандатов допускается и четвертая партия, у которой меньше 7%.

С 2005 г. изменен порядок формирования руководящих органов исполнительной власти субъектов Федерации. Прямые выборы глав субъектов Федерации заменены на наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законода-

тельным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с новым законодательством осуществляется формирование органов местного самоуправления. Число муниципальных образований в ходе реформы местного самоуправления увеличилось с 12,5 тыс. до 24 тыс., при этом общее число депутатов представительных органов местного самоуправления составило более 250 тыс. человек. Практически все выборы во вновь образованных муниципальных образованиях были проведены в установленный законом срок до 1 ноября 2005 г. Сформированная публичная власть на муниципальном уровне с 1 января 2006 г. приступила к своим полномочиям.

О высоком уровне демократии в государстве в целом сложно вести речь в случае недостаточно стабильного, а следовательно, и эффективного развития и действия всех политико-правовых институтов, и в частности развития и действия институтов избирательной системы.

Для совершенствования избирательной системы Российской Федерации прежде всего необходимо в дальнейшем развивать теорию социально-политического назначения и места института избирательной системы России в политической науке, что предполагает внутреннее структурное совершенствование исследуемого института в целом, а также составляющих его элементов. Дополнительному изучению и анализу может быть подвергнута и законодательная основа организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления с четким выделением и оформлением ее уровней (федерального, регионального, муниципального), с одной стороны, и усилением их интеграции (связей и взаимосвязей) – с другой.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Easton D. A System Analysis of Political Life. N.Y.: John Wiley Inc., 1965. P. 108.

<sup>2</sup> Lijphart A. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, Yale Univ. Press, 1984. P. 85.

<sup>3</sup> *Lipset S. M.* «No Third Way: A Comparative Perspective on the Left» in Daniel Chirot, ed., *The Crisis of Leninism and the Decline of the Left: The Revolutions of 1989* (Seattle: University of Washington Press, 1991). P. 183–232.

<sup>4</sup> *Ключевский В. О.* Соч. М., 1989. Т. 2. С. 75.

<sup>5</sup> История России с древнейших времен до начала XXI века // Под ред. А. Н. Сахарова. М., 2003. Т. 1. С. 790.

<sup>6</sup> *Лосицкий А. Е.* Избирательная система Государственной Думы. СПб., 1906. С. 23.

<sup>7</sup> Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // URL: <http://www.cikrf.ru/>

<sup>8</sup> Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // URL: [http://www.cikrf.ru/\\_1/int\\_vesh\\_150306.htm](http://www.cikrf.ru/_1/int_vesh_150306.htm)

<sup>9</sup> *Дульман П.* Плюс процент, минус явка // Российская газета. 2006. 23 ноября. № 263.