

ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 5-го СОЗЫВА: НОВЫЕ УСЛОВИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права
Северо-Западной академии государственной службы.*

*Научный руководитель – кандидат юридических наук, кандидат технических наук,
профессор В. А. Овчинников*

Представленная статья посвящена прошедшим 2 декабря 2007 года выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 5-го созыва. В частности, рассматривается проблема легитимности при новом пропорциональном порядке формирования российского парламента. Автор рассматривает мнения специалистов в области избирательного права, анализирует опросы ведущих социологических центров.

Ключевые слова: конституция, выборы, легитимность, парламент, демократия.

The article is devoted to the elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the 5th convocation that took place on 2nd December 2007. In particular, the problem of legitimacy is considered in the context of the new proportional order of forming of the Russian Parliament. The author views the opinions of experts in the field of election law and analyzes the surveys of the leading sociological centres.

Key words: elections, legitimacy, Constitution, Parliament, democracy.

Согласно Конституции Российской Федерации (п. 1 ст. 96) Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации избирается сроком на четыре года. 2 декабря 2007 г. впервые в истории России прошли выборы в Государственную Думу пятого созыва. Демократическое правовое государство не может функционировать без периодических свободных выборов. Конституционное формирование законодательного (представительного) органа обеспечивает стабильное и поступательное развитие правового государства.

Последние парламентские выборы прошли в соответствии с новыми редакциями федеральных законов: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ¹, «О выборах депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ².

Таким образом, уже можно сделать некоторые выводы относительно применения пропорциональной системы выборов. После внесения вышеназванных поправок в избирательное законодательство стало очевидным направление реформирования избирательной системы в целом, стремление законодателя сделать политические партии более крупными, представительными и тем самым ограничить политический спектр несколькими партиями (в выборах в пятую Государственную Думу РФ приняло участие 11 политических партий, а на выборах в четвертый состав федеральные списки были выдвинуты 18 политическими партиями и 5 избирательными блоками³). Высокий заградительный барьер на парламентских выборах в 7% удалось преодолеть че-

тырем политическим партиям. Результаты думских выборов продемонстрировали в некотором роде преемственность состава 5-й Государственной Думы Российской Федерации. Стоит отметить, что некоторые политологи, политики и специалисты в области избирательного права по-разному оценивают итоги выборов, прошедших 2 декабря 2007 г.⁴

Согласно данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, процент явки на прошедших 2 декабря 2007 г. составил 62,01% от общего числа зарегистрированных избирателей (при 55,75% в 2003 г.⁵). Действительно, согласно статистическим данным, по явке прошедшие выборы стали самыми представительными за всю историю проведения демократических выборов. Президент Российской Федерации В. В. Путин заявил, что Государственная Дума пятого созыва имеет высокую степень легитимности⁶. Однако некоторые международные организации, такие как ПАСЕ, ОБСЕ, высказались в достаточно критическом тоне о прошедших парламентских выборах⁷. При подходе с формальной стороны, учитывая только статистические данные по явке на выборах, мы действительно получили самый представительный парламент за всю историю постсоветской России. Но, на наш взгляд, существуют некоторые противоречия, так как для определения легитимности недостаточно обращать внимание только на цифры.

В теории избирательного права существует дискуссия о применении одного из видов избирательной системы при выборах в законодательные органы власти. Легитимность избирательных органов власти напрямую зависит от применяемой избирательной системы.

Р. В. Енгибарян в своей монографии отмечает, что пропорциональная избирательная система в принципе достаточно справедлива, она позволяет, например, иметь своих представителей в парламенте

тем малым партиям и членам общества, идущим за ними, которые собирают на выборах сравнительно небольшое число голосов⁸. Но стоит отметить, что данная система при определенных ограничениях может привести и к монополии на власть некоторых партий, которые, к примеру, имеют поддержку значительного количества медиаресурсов, здесь также можно определить и такую проблему, как допуск оппозиционных политических партий к СМИ. Мажоритарная избирательная система распространена больше чем пропорциональная, и ее несомненным достоинством является персонализация голосования, избиратель знает, за кого конкретно он отдает свой голос, а при пропорциональной системе избиратель голосует скорее за идею и программу партии, а не конкретных политиков. Предполагается также, что конкретная политическая обстановка в стране влияет на выбор той или иной избирательной системы.

В условиях, когда закон не гарантирует демократического внутреннего устройства политических партий, пропорциональная избирательная система играет на руку узкой партийной верхушке и приводит к отчуждению от политики рядовых партийцев и партийного электората⁹. Как отмечают некоторые ученые, необходимо учитывать историческую обусловленность избирательной системы, в какой степени она может соответствовать ментальности граждан в конкретной ситуации, оценить опыт применения данной системы и результаты, которые имели место в прошлом. Необходимо учитывать, насколько создаваемые на ее основе представительные органы будут стабильными, насколько они смогут отразить реальный политический спектр отношений, соответствуют развитию демократических основ общества¹⁰.

Согласно статистическим данным Левада-центра, 69% опрошенных граждан считают, что при подсчете голосов происходят различные манипуляции, подтасовки ре-

зультатов, используется административный ресурс¹¹, хотя уже в ноябре проведенный опрос показал, что 45% граждан надеялись, что выборы в парламент будут честными и законными (подобный опрос в 2003 г. показал цифру в 23%)¹², несколько иные данные показали опросы фонда «Общественное мнение»¹³. Опросы общественного мнения также показали, что большинство граждан нарушений не заметили¹⁴ и считают итоги выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации соответствующими, а не сфальсифицированными¹⁵ (69% опрошенных). Безусловно, показанные результаты опросов говорят о том, что большинство проголосовавших граждан оказали серьезную поддержку прошедшим в Думу политическим партиям. С одной стороны, это могло бы свидетельствовать об успешном прохождении нового порядка распределения мандатов в избирательный процесс, с другой – есть некоторые аспекты, позволяющие критически оценить новую парламентскую избирательную систему. Как отмечалось выше, легитимация власти зависит не только от конкретных легальных процедур. Если внимательно проанализировать нормативную структуру легитимации власти, то можно прийти к выводу, что она включает в себя ряд взаимосвязанных структур, образующих своеобразную систему, все элементы которой взаимозависимы и взаимодополняют друг друга. В этом плане нормативная структура легитимности играет роль своеобразного алгоритма легитимации политической власти¹⁶. Здесь следует отметить, что на декабрьских выборах в парламент во многом результат был обусловлен поддержкой партии «Единая Россия» бывшего Президента Российской Федерации В. В. Путина (согласно опросам общественного мнения, 41% поддержали В. В. Путина, а следовательно, проголосовали за «Единую Россию», а 10% из опрошенных ответили, что доверяют партии «Единая Россия»)¹⁷. На наш

взгляд, результаты проведенных опросов в целом показывают, что граждане скорее оказали доверие выбранному ранее политическому курсу, чем конкретно политическим партиям. При этом пропорциональная система выборов направлена именно на упрочнение позиций политических партий, увеличение их влияния, укрепление представительной демократии.

Существенным недостатком пропорциональной системы является обезличенность партийных списков. Избиратель голосует за партию, а не за конкретных ее кандидатов. Безусловно, есть так называемые первые тройки кандидатов, возглавляющие федеральный список, которые являются представителями политической партии, но такая ситуация не может отразить, например, будущую фракцию в полном составе. Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ в п. 4, 9 ст. 83 определяется процедура передачи вакантных депутатских мандатов: в первую очередь депутатские мандаты переходят к зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, в порядке очередности их размещения в указанном списке. Корректировку в передачу вакантного депутатского мандата внес и Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ¹⁸, добавив п. 2. ст. 85 частями 2.1 и 2.2, которые закрепили право отказа от получения депутатского мандата по представлению в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации письменного заявления, а также гарантировали, что отказавшийся кандидат остается в федеральном списке кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов. Ранее Верховный Суд Российской Федерации высказывал свою позицию по этому вопросу и указал на то, что отказ от депутатского мандата не влечет за собой каких-либо негативных правовых послед-

ствий¹⁹. Отметим, что данное решение Верховного Суда РФ выносилось до реформы избирательной системы.

Используемая система жесткого списка дистанцирует избирателя от влияния на составление списка, избиратель либо голосует за весь список, либо нет. Избиратель не только не влияет на оставление списков кандидатов, но и не может влиять на персональный состав Государственной Думы Российской Федерации. Более 100 избранных депутатов в Государственную Думу Российской Федерации отказались от своих мест²⁰.

Закрепленная методика распределения мандатов позволяет игнорировать тот факт, что избиратели, голосуя за партийный список, поддерживают не только саму партию, но и фактически утверждают тот порядок, в котором размещены кандидаты в списке, что также снижает влияние избирателя на состав депутатского корпуса²¹. Изначальная редакция закона предусматривала веские основания отказа от мандата, и в случае отказа от мандата при отсутствии таких оснований политическая партия должна была заплатить штраф, а мандат переходил к другой партии²². На наш взгляд, это был бы действенный способ преодоления обезличивания партийных списков при голосовании избирателей.

Представляется, что с целью развития представительной демократии необходимо развивать адекватное представительство в законодательном органе разнообразным политическим силам, с использованием некоторого искажения пропорциональности в пользу мелких партий²³. Сегодняшним избирательным законодательством такого искажения не предусмотрено, оно также не предусматривает и права официального формирования предвыборных коалиций. Недостаточно прописанным (ст. 36 и ст. 37 Федерального закона от 18 мая № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской

Федерации») выглядит и обеспечение пассивного избирательного права беспартийных граждан в сегодняшней пропорциональной избирательной системе.

Главным источником формирования устойчивой фундаментальной поддержки демократии является действительность ее институтов (процедур, правил, норм), которые раскрывают перед обществом ее преимущества как формы организации политической власти и формируют в нем соответствующую политическую культуру²⁴. Происходит постепенный отход от такого элемента «делегативной демократии»²⁵, как легальный тип легитимации власти, формально имеющий демократическую основу, но не гарантирующий реализацию прав и свобод граждан. Демократическая легитимность власти основывается не на стремлении к достижению максимального консенсуса, лишаящего общество и государство конкурентной борьбы, а на формировании необходимых условий конкурентной борьбы, позволяющей обществу формировать оптимальную систему управления с максимальным представительством в органах государственной власти.

Подводя итог, отметим, что формирование Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на основе пропорциональной избирательной системы оказывает существенное воздействие на легитимность законодательной ветви власти в Российской Федерации. Представляется, что законодателю необходимо еще раз проанализировать опыт применения пропорциональных избирательных систем, обратить внимание на электоральные проблемы, связанные с представительством мелких партий, с методикой распределения депутатских мандатов, с деперсонализацией парламентских списков. На наш взгляд, повышение легитимности органов власти, законодательной ветви власти в частности, позволят преодолеть правовой нигилизм, наблюдающийся в российском обществе.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон РФ от 12 июня 2002 № 67-ФЗ с посл. изм. от 24 июля 2007 № 214-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2007. № 31. Ст. 4011.

² О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 18 мая 2005 №51-ФЗ, с изм. от 12 июля 2006 № 106-ФЗ, 12 июля 2006 № 107-ФЗ, 25 июля 2006 № 128-ФЗ, 30 декабря 2006 № 274-ФЗ, 26 апреля 2007 № 64-ФЗ. Ст. 82, п. 7 // Российская газета. 2005. 24 мая. № 108; 2006. 15 июля. № 153; 2006. 27 июля. № 162; 2007. 10 января. № 1; 2007. 11 мая. № 98.

³ *Иванченко А. В., Любарев А. Е.* Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 168.

⁴ См. напр.: *Вавилов С. В.* Об итогах выборов – официально и подробно // Журнал о выборах. 2007. Спецвыпуск. С. 12–19; Интервью с генеральным директором Агентства региональных исследований Р. Туровским // Власть. 2007. 10 декабря. С. 19–20; Интервью главы Российского центра обучения информационным технологиям при Центризбиркоме РФ А. В. Иванченко. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=856659>;

<http://www.svobodanews.ru/Transcript/2007/12/05/20071205095815497.html>; <http://www.rian.ru/politics/20080214/99196242.html>; <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/77435.htm>.

⁵ *Иванченко А. В. Любарев А. Е.* Указ соч. С.172.

⁶ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dni.ru/news/polit/2007/12/3/123298.html>

⁷ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/03dec2007/paseodse.html>

⁸ *Енгибарян Р. В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма, 2007. С. 324.

⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: Норма, 2005. С. 468–469.

¹⁰ Избирательное право / Под ред. К. К. Гасанова, В. Н. Белоновского. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 136.

¹¹ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2007091305.html>

¹² [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2007120405.html>

¹³ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bd.fom.ru/report/map/d074924>; <http://bd.fom.ru/report/map/d074921>

¹⁴ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2007121702.html>; <http://bd.fom.ru/report/map/d074921>

¹⁵ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2007121704.html>

¹⁶ *Елисеев С. М.* Лигитимность власти. СПб., 2002. С. 30.

¹⁷ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bd.fom.ru/report/map/d074922>

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права участие в референдуме граждан РФ”», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Федеральный закон РФ от 26 апреля 2007 №64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

¹⁹ Решение Верховного Суда РФ от 16 декабря 2004г. № ГКПИ04-1295. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vsportal.garant.ru:8081/SESSION/S__QPCJZfk7/PILOT/main.html

²⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 13 декабря 2007 г. № 73/595-5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/postancik/Zp070595.jsp>

²¹ *Иванченко А. В. Любарев А. Е.* Указ соч. С. 212.

²² Интервью с Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешняковым // Новые известия. 2006. 11 декабря.

²³ Зарубежное избирательное право / Под ред. В. В. Маклакова. М.: Норма. С. 30.

²⁴ *Елисеев С. М.* Указ соч. С. 25.

²⁵ *О’Доннел Г.* Делегативная демократия // Пределы власти. 1994. С. 57–58.