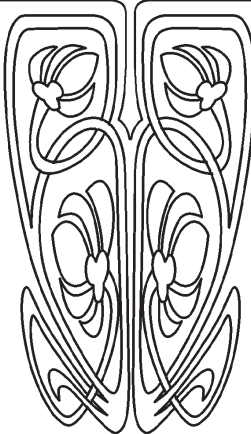


НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ



УДК 328.36 + 342.52

## ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Вилков

Саратовский государственный университет  
E-mail: vil57@mail.ru

В статье рассмотрены основные правовые коллизии, которые возникли в отношении пассивного избирательного права беспартийных граждан после перехода к чисто пропорциональной избирательной системе на выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, и обоснована целесообразность использования смешанной избирательной системы, в которой результаты голосования в мажоритарных одномандатных округах определяются на основе не относительного, а абсолютного большинства.

**Ключевые слова:** пассивное избирательное право, пропорциональная избирательная система, правовые коллизии, мажоритарная избирательная система, смешанная избирательная система, выборы.

### Evolution of the Electoral System on Elections to the State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation

A. A. Vilkov

The article discusses main legal conflicts in regard to the eligibility of nonpartisan citizens after transition to proportional electoral system on elections to the State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation and substantiates expediency of usage of mixed electoral system, in which election results in majoritarian single-member districts are determined on the basis of absolute majority.

**Key words:** eligibility, proportional electoral system, legal conflicts, majoritarian electoral system, mixed electoral system, elections.

В конце декабря 2012 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин поручил подготовить проект Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». 1 марта 2013 г. законопроект был внесен в соответствии с п. «г» ст. 84 Конституции<sup>1</sup>.

Одновременно на основании п. «б» ч. 6 ст. 112 Регламента Государственной думы глава государства отозвал проект Федерального закона № 21870–6 «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации», который был внесен в феврале 2012 г. действующим на тот момент Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым.

Суть этого законопроекта фактически сводится к тому, что происходит возвращение к смешанной избирательной системе, действовавшей на выборах в Государственную думу в период с 1993 по 2003 г. Судя по информации о законопроекте, возвращаются главные элементы: мажоритарная составляющая для выборов половины депутатов (соответственно 225 одномандатных округов); непосредственное выдвижение кандидатов посредством самовыдвижения; уменьшается избирательный барьер для участия партий в распределении мандатов по пропорциональной системе; победа в одномандатных округах определяется простым большинством голосов (мажоритарная система относительного большинства). Это ключевые «новеллы», которые снимают значительную часть критических замечаний по отношению к действовавшей на выборах в Государственную думу 2007, 2011 гг. чисто пропорциональной избирательной системе.



Наиболее серьезные претензии были связаны с возникшей коллизией между конституционно закрепленным пассивным избирательным правом и фактическими ограничениями в его реализации для беспартийных российских граждан<sup>2</sup>. Несмотря на то что Конституция Российской Федерации не предусматривает обусловленности реализации пассивного избирательного права для российских граждан членством в партии или иными условиями (кроме признания судом недееспособными), процедуры выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата были опосредованы его включением в федеральные партийные списки. Для смягчения данной коллизии Федеральный закон от 20 декабря 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривал возможность включения в федеральные партийные списки до 50% беспартийных кандидатов на основе самовыдвижения (при поддержке 10 членов партии) и на основе согласия на включение в список по инициативе партии<sup>3</sup>.

На выборах в Государственную думу в 2007 г. таким правом наиболее активно воспользовалась партия «Справедливая Россия», у которой число беспартийных кандидатов в федеральном списке составило 164 (31,36%) из 523 зарегистрированных в целом. На втором месте по числу беспартий-

ных кандидатов в федеральном списке находилась ЛДПР – 48 (13,75%) из 349 зарегистрированных. У КПрФ – 56 кандидатов (10,92%) из 513 зарегистрированных и у «Единой России» – 59 (9,85%) из 599 зарегистрированных. Соответственно количество беспартийных депутатов во фракциях было следующим: у «Справедливой России» – 12 (31,58%) из 38; у ЛДПР – 8 (20%) из 40; у КПрФ – 5 (8,77%) из 57; у «Единой России» – 20 (6,35%) из 315 депутатов<sup>4</sup>.

На выборах в Государственную думу в 2011 г. выдвижение беспартийных кандидатов продолжилось, и особенно активным оно было у «Единой России» (таблица). Обусловливалось это не только тем, что после выборов 2007 г. в адрес партии имела место острая критика со стороны как правоведов, так и самых различных общественных институтов, но и тем, что была официально инициирована практика праймериз. Осуществлялась данная процедура с активным привлечением сформированного Общероссийского народного фронта (ОНФ). В список кандидатов для участия в «общенародных праймериз» в рамках ОНФ было включено 4705 человек<sup>5</sup>. Кроме региональных отделений партии «Единая Россия», в нем были представлены самые различные общественные организации: от профсоюзов и женских организаций до Ассоциации малочисленных народов Севера.

**Количество выдвинутых, заверенных и зарегистрированных кандидатов в списках политических партий на выборах депутатов Государственной думы России шестого созыва<sup>6</sup>**

Партии	Количество кандидатов			
	Выдвинуто	В заверенном списке	Беспартийных в заверенном списке	В зарегистрированном списке
«Единая Россия»	600	599	184	597
КПрФ	597	595	60	594
«Справедливая Россия»	600	585	100	584
«Яблоко»	388	374	56	363
ЛДПР	315	312	6	312
«Патриоты России»	309	309	40	302
«Правое дело»	376	313	71	301

По мнению наблюдателей Ассоциации «Голос», появление в списках формально беспартийных граждан обусловлено не общественными потребностями, а политтехнологическими задачами самой партии. Наиболее ярким примером формальной беспартийности стал Президент РФ Д. Медведев, лидер списка партии «Единая Россия». Среди других причин включения беспартийных в список – «спонсорские взаимоотношения»; невозможность для некоторых кандидатов быть членами партий из-за формального должностного статуса и т. д. На примере «Единой России» стало очевидным, что «отсутствовал как свободный доступ кандидатов на праймериз (голосование проводилось только по кандидатам, отобранным партийным руководством), так и равное избира-

тельное право членов партии (голосовали не все члены партии, а только специально отобранные выборщики). Таким образом, специально отобранные выборщики голосовали за заранее специально отобранных кандидатов. Но даже после этого итоги «праймериз» не носили юридически для съезда партии обязывающего характера и их итоги во многом игнорировались<sup>7</sup>.

Главной причиной этого (которая, на наш взгляд, и закладывала обозначенную выше коллизию) было конституционное противоречие в ст. 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Данная статья всего лишь обязывает политическую партию рассмотреть (при определенных условиях) кандидатуру



беспартийного гражданина при выдвижении списка кандидатов. Никаких гарантий и условий его обязательного включения в федеральный партийный список и, соответственно, его регистрации в качестве кандидата в депутаты закон не содержит. Любому специалисту и практическому политику понятно, что такие гарантии противоречили бы логике интересов партии, вынужденной пополнять свой список непредсказуемыми беспартийными кандидатами<sup>8</sup>. Очевидно, что попытка устранить конституционно-правовую коллизию гарантий собственного волеизъявления граждан по поводу реализации пассивного избирательного права за счет включения в закон *возможностей* «добровольного самопожертвования» партий своими интересами могла изначально носить только формальный характер.

Подобной критике (в контексте проблем участия в выборах для беспартийных) подвергли пропорциональную систему многие институты гражданского общества и отдельные российские граждане<sup>9</sup>.

С возвращением смешанной избирательной системы (в том, что законопроект будет принят в положенные сроки, вряд ли кто сомневается) данное базовое противоречие будет снято. Но новый закон не будет простым возвращением к уже апробированной модели избирательной системы. Судя по законопроекту, он вобрал в себя (по крайней мере, в той части, которая относится к пропорциональной модели избирательной системы) тот опыт, который был накоплен за два последних электоральных цикла.

Например, за партиями остается право включать в свои списки до 50% беспартийных кандидатов, которое на практике представляет собой, прежде всего, один из механизмов расширения партийной социальной базы за счет привлечения социальных ресурсов каких-либо известных на региональном и общероссийском уровнях деятелей в различных сферах общественной жизни. Иными словами, получает институционально-правовое закрепление специфический селективно-элективный механизм рекрутирования партийно-политической элиты.

Кроме того, с учетом практики праймериз можно говорить о формировании более эффективной связи между институтами гражданского общества и партийной системой. У общественных организаций появляются канал политического представительства своих интересов в ходе избирательных кампаний и возможность делегирования своих представителей во властные структуры. С учетом либерализации партийного законодательства и реальной возможности для трансформации общественных организаций в политические партии эти изменения создают предпосылки для усиления политического потенциала гражданского общества в современной России. В совокупности с понижением избирательного барьера до 5% данные новации особенно важны с точки

зрения расширения возможностей политического представительства разнообразных интересов российского общества.

Вместе с тем возвращение к мажоритарной составляющей избирательной системы на выборах депутатов Государственной думы на основе относительного большинства, устранив одну из важнейших правовых коллизий, не разрешает тех противоречий и проблем, которые обозначились в процессе ее применения в 1990-е гг. Создавая канал для вхождения в политическую элиту для наиболее инициативных российских граждан, данная модель мажоритарной избирательной системы выявила достаточно много слабых мест, критика которых в свое время и послужила одним из оснований для перехода к пропорциональной системе. В рамках данной статьи нет смысла останавливаться на самодостаточной и очень многомерной проблеме специфических возможностей для манипулирования массовым сознанием в рамках избирательных кампаний по одномандатным округам, особенно с учетом того, что данная болезнь характерна и для выборов по пропорциональной системе (хотя и в других формах). Проблема популизма и демагогии на выборах, особенно с учетом интенсификации с мая 2012 г. процесса появления новых партий и их харизматичных и не очень лидеров, также является сквозной и нуждается как в особом исследовании, так и в последовательных и продолжительных способах разрешения.

Однако, на наш взгляд, вполне устраним один из главных недостатков мажоритарной избирательной системы относительного большинства, который проявлялся в процессе голосования на выборах в Государственную думу 1993, 1995, 1999 и 2003 гг. в виде потери голосов значительной части избирателей. Соответственно, имел место низкий уровень легитимности депутатского корпуса, сформированного по данной системе. Обусловлено это было тем, что депутатами нередко становились кандидаты, поддержанные лишь незначительной частью избирателей данного округа (иногда для этого было достаточно 10–15% от всех проголосовавших). Голоса, отданные за других кандидатов по одномандатному округу, оказывались не учтенными. При условии действовавшего в тот период 25%-го порога явки на выборы и неограниченного числа кандидатов в округе депутатом мог стать кандидат, за которого проголосовали всего 3–5% от всех зарегистрированных избирателей округа. Даже если исходить из того, что не пришедшие на выборы граждане руководствовались тем, что им все равно, кто будет представлять их интересы в парламенте, то позиция активных избирателей, проголосовавших за других кандидатов, выражалась вполне однозначно – они не делегировали данному депутату представительство своих интересов.

Думается, что для устранения этого ключевого недостатка и повышения уровня легитимности





депутатов, избранных в одномандатных округах, целесообразно использовать модель мажоритарной системы абсолютного большинства, когда избранным будет считаться кандидат, набравший 50% + 1 голос. Несмотря на некоторое удорожание предвыборной кампании, социальные и политические преимущества данной модели очевидны. Если в первом туре не побеждает ни один кандидат, то через две недели проводится второй тур, в который выходят два кандидата, получившие наибольшее число голосов. В этом случае все, кто в первом туре отдали свои голоса за других кандидатов, должны будут определиться с выбором в отношении одного из двух оставшихся претендентов. Легитимность такого депутата, избранного большинством политически активных избирателей данного округа, будет намного выше, и он действительно может говорить от лица этого большинства с парламентской трибуны.

В случае если оба кандидата не вызывают доверия, целесообразно вернуть возможность для избирателей воспользоваться графой «против всех кандидатов» (так же, как и «против всех партий»). Ее устранение из современного избирательного законодательства, как представляется, не может быть оправдано ни с юридической<sup>10</sup>, ни с политической, ни с социальной точек зрения.

С юридической позиции отсутствие такой возможности лишает гражданина конституционно закрепленного права на свободное изъяснение своей политической воли в отношении всех партийных и беспартийных кандидатов в процессе формирования властных органов. Почему, если его не устраивает ни один из участников предвыборной кампании, гражданин не может реализовать свою позицию посредством соответствующего голосования? Возможность изъяснения позиции с помощью «голосования ногами», то есть неявки на выборы – слишком многозначна и не отражает четко отношения к кандидатам и партиям. Причины абсентеизма более сложны и не обязательно связаны с негативным отношением к политике и их конкретным представителям. По мнению психологов, это «феномен электорального поведения личности, имеющий сложную структуру, формирование которой происходит в процессе и результате взаимодействия ряда социально-психологических факторов: локус контроля, уровень актуальной ригидности, выраженность стратегии избегания в поведении, степень удовлетворенности процессом жизни, уровень социальной фрустрации, а также индивидуально-демографические характеристики: возраст, образование и половая принадлежность»<sup>11</sup>.

С политической точки зрения отсутствие графы «против всех» выгодно только всем сегодняшним партиям-фаворитам, которые тем самым стремятся обезопасить себя от публичной демонстрации низкого уровня легитимности партийной системы (ядро которой они и образуют), легитимности самих выборов как демократического

института и механизма волеизъявления граждан в процессе формирования властных органов.

Однако отсутствие такой возможности еще более усугубляет ситуацию с реальным уровнем политической легитимности указанных институтов и всей политической системы в целом. Тем более что даже после отмены графы «против всех» у оппозиционно настроенных граждан осталась возможность испортить свой бюллетень (хотя это не учитывалось при определении результатов голосования). Например, на первых выборах в Государственную думу, на которых была отменена данная графа, в 2007 г., по результатам голосования количество недействительных бюллетеней официально составило 759 929 (1,1%).

По данным социологического опроса ВЦИОМ, только 33,7% опрошенных высказались за отмену графы «против всех», а 51,8% респондентов не поддержали ее отмену. Среди наиболее распространенных мотиваций такой позиции респонденты отмечали «вероятное общее снижение явки граждан (38,8%), искажение волеизъявления граждан (19,5%), рост числа недовольных и акций протеста (14,3%), повышение возможностей для фальсификации результатов голосований (10,3%), еще большую монополизацию позиций “Единой России” (4,4%)»<sup>12</sup>.

Все аргументы сторонников отмены данной графы сводятся к тому, что «кандидат Против всех» будет побеждать даже там, где нет реальных оснований для протестных настроений<sup>13</sup>, и это приведет к дестабилизации политической системы, к усложнению избирательных процедур и затягиванию электоральных процессов. С этим же связана экономическая мотивация отмены графы – удорожание процедуры в случае проведения повторных выборов.

Отчасти эти аргументы имеют под собой основания. Например, «если бы положения о выборах в Государственную Думу и Совет Федерации в ходе осенней кампании 1993 г. не были изменены, выборы депутатов Госдумы в 32 одномандатных округах пришлось бы признать несостоявшимися, ибо победу там одержал “кандидат Против всех”»<sup>14</sup>. Однако нужно учитывать, что эти выборы проходили в форс-мажорных политических и социально-экономических условиях, обусловленных резким падением жизненного уровня большинства населения, а также расстрелом российского парламента в октябре 1993 г. Впоследствии на выборах депутатов Государственной думы данная ситуация ни разу не повторялась в таком масштабе и уровень протестного голосования снизился на порядок (например, в 1995 г. «кандидат Против всех» одержал победу лишь в трех округах, а на выборах 1999 г. – выборы были признаны несостоявшимися в 8 округах<sup>15</sup>). По мнению исследователей, «голосование “против всех” на федеральном уровне никогда не было значимым фактором»<sup>16</sup>. Гораздо более значимым оно было именно на выборах регионального уров-



ня, демонстрируя недовольство людей конкретной ситуацией в своей области, районе, городе или микрорайоне.

Несмотря на определенные сложности, политические преимущества данного волеизъявления, на наш взгляд, превышают возможные издержки. Это особенно важно в рамках предлагаемого варианта мажоритарной системы абсолютного большинства. В случае проведения второго тура условие 50%+1 голос для победы становится обязательным, и фактически гражданам останется сделать выбор из двух вариантов: либо отдать свой голос за одного из двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов в первом туре, либо проголосовать против всех кандидатов, если ни один из них в силу каких-либо причин не устраивает. Последний вариант всегда свидетельствует о явно неблагоприятной политической и социально-экономической ситуации в округе и необходимости ее разрешения с помощью привлечения внимания общественности, государственных и судебных органов. Отсутствие легитимной и публичной возможности выявления такого неблагоприятия представляет собой существенный недостаток политической системы, лишенной возможности своевременного и адекватного реагирования на накопившиеся социальные проблемы.

Конечно, смешанный вариант избирательной системы более сложен и содержит существенный потенциал возрастания рисков непредсказуемости результатов. Но эти неизбежные издержки перекрываются тем, что во всей полноте восстанавливается конституционное пассивное избирательное право беспартийных граждан. В случае перехода на выборах в Государственную думу к избирательной системе абсолютного большинства (в мажоритарной ее части) в современной России появится канал формирования представительной власти, способный не только повысить легитимность российского парламента, но и изменить широко распространенные стереотипные представления граждан о том, что их голос ничего не значит, что все заранее предreshено. Такая система неизбежно повысит роль личностных характеристик кандидатов, независимо от их партийности или беспартийности, усилит их ориентированность на реальные проблемы округа, сделает более тесной связь депутатов-одномандатников со своими избирателями, повысит их ответственность за свои предвыборные обещания. Именно такое качественное обновление политической элиты современной России представляется важнейшим условием проведения модернизации и обеспечения стабильности политического и социально-экономического развития страны.

#### Примечания

<sup>1</sup> См.: Владимир Путин внёс в Государственную Думу проект Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации». URL: <http://президент.рф/news/17601> (дата обращения: 10.03.2013).

- <sup>2</sup> См.: Международные стандарты и российская избирательная система / под ред. А. И. Иванченко. М., 2006. С. 87; *Худненко Л. А.* Новеллы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Государственная и муниципальная власть. 2006. № 6. С. 16.
- <sup>3</sup> См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 20 декабря 2005 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 21.
- <sup>4</sup> Подсчитано по материалам архива сайта ЦИК РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 27.01.2013).
- <sup>5</sup> См.: Список кандидатов для участия в общенародных праймериз. 21.07.2011. URL: <http://narodfront.ru/primaries/20110721/379969321.html> (дата обращения: 11.03.2013).
- <sup>6</sup> Таблица составлена по материалам : Первое Заявление ассоциации «ГОЛОС» по результатам долгосрочного наблюдения хода избирательных кампаний местных, региональных и выборов депутатов Государственной думы России, назначенных на 4 декабря 2011 г. Этапы выдвижения и регистрации. URL: <http://www.golos.org/elections> (дата обращения: 11.03.2013).
- <sup>7</sup> Там же.
- <sup>8</sup> О различных вариантах возможного включения беспартийных в партийный список кандидатов подробнее см.: *Вилков А. А.* Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России // Участие граждан в управлении делами государства : проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России : материалы междунар. Конституционного форума (10 дек. 2010 г., Саратов). Вып. 2 : сб. науч. ст. Саратов, 2010. С. 43–50.
- <sup>9</sup> См., например: Почему эти выборы не легитимны? URL: [http://evasiljeva.ucoz.ru/news/pochemu\\_ehti\\_vybory\\_nelegitimny/2011-11-24-141](http://evasiljeva.ucoz.ru/news/pochemu_ehti_vybory_nelegitimny/2011-11-24-141) (дата обращения: 10.03.2013).
- <sup>10</sup> См.: *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 165–191.
- <sup>11</sup> *Анисимова О. В.* Социально-психологические факторы предрасположенности личности к отказу от политического выбора : автореф. дис. ... канд. психол. наук. Саратов 2010. С. 7–8.
- <sup>12</sup> Путеводитель по выборам : политическая Россия – 2007. М., 2007. С. 235.
- <sup>13</sup> Подобную аргументацию см.: *Любарев А. Е.* Голосование «против всех» : мотивы и тенденции // Полис. 2003. № 6. С. 104–113.
- <sup>14</sup> *Гельман В. Я.* Создавая правила игры : российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 133.
- <sup>15</sup> См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. Электоральная статистика. М., 2000.
- <sup>16</sup> *Махмутов Т. А.* Выборы как политическая перепись населения (кто не выбирает в современной России). Уфа, 2007. С. 60.