

Раздел 9. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых исследователей

ГРУДИНИН Н.С., nekit-07@mail.ru	GRUDININ N.S., nekit-07@mail.ru
Кафедра конституционного и административного права; Российский государственный социальный университет, 129226, г. Москва, Вильгельма Пика, 4	Chair of constitutional and administrative law; Russian State Social University, Wilhelm Pieck 4, Moscow, 129226, Russian Federation

ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЫЗОВЫ И ОТВЕТЫ СОВРЕМЕННОСТИ

Реферат. Демократический политический режим предполагает участие граждан в управлении делами государства, формой которого являются выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В политической практике представительная демократия распространена значительно шире, чем демократия непосредственная. Стабильность избирательного законодательства и избирательной системы — условие эффективного функционирования Государственной Думы. В современной России используется пропорциональная избирательная система, которая предполагает голосование за партийные списки, а не напрямую за самих кандидатов в депутаты. Как следствие: доминирует одна партия в Государственной Думе, обезличен характер партийных списков и ослабла связь между депутатами и их избирателями, понизилось качество представительства в Государственной Думе. Необходима модернизация избирательной системы, которая должна включать как мажоритарную, так и пропорциональную составляющую, оставаться стабильной и не претерпевать кардинальных изменений перед очередными выборами депутатов Государственной Думы. С целью повышения эффективности деятельности нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации как органа народного представительства, полноценной реализации конституционного установления о суверенитете народа в Российской Федерации, стабилизации отечественного избирательного законодательства следует принять поправку к Конституции Российской Федерации. Данная поправка должна закрепить основы избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы. Актуален возврат к ранее существовавшей смешанной модели избирательной системы, когда одна половина депутатского корпуса избирается по мажоритарной системе, другая половина — по пропорциональной. Модернизация избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы — необходимое условие для дальнейшего развития Российской Федерации как демократического правового государства.

Ключевые слова: демократия; парламентаризм; Государственная Дума Российской Федерации; избирательная система; народное представительство.

PROBLEMS OF THE ELECTORAL SYSTEM MODERNIZATION AT THE ELECTIONS OF THE STATE DUMA DEPUTIES: MODERN CHALLENGES AND RESPONSES

Abstract. The democratic political regime involves people's participation in state administration in the form of the elections of the deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Representative democracy is spread much wider in the political practice than direct democracy. The stability of electoral legislation and electoral system is a condition of the State Duma effective functioning. The proportional electoral system used in modern Russia implies voting for party lists rather than for candidates for deputies. It results in one party domination in the State Duma, depersonalized nature of party lists, weakened link between deputies and their electors, lowered quality of representation in the State Duma. It is necessary to modernize electoral system which must include both majoritarian and proportional components, remain stable and not

undergo major changes before the next deputies' elections. It is proposed to adopt an amendment to the Russian Federation Constitution to improve the efficiency of the activity of Federal Assembly's lower house as a body of popular representation, to realize constitutional regulation on the Russian people sovereignty, to stabilize the Russian electoral legislation. This amendment should consolidate the grounds of electoral system at the State Duma deputies' election. The pre-existing mixed model of electoral system considered as still actual implies one half of deputies to be elected according to majoritarian system, the other half - by proportional system. The modernization of electoral system at deputies' elections is regarded as necessary condition for further development of Russia as a democratic constitutional state.

Keywords: democracy, parliamentarianism, State Duma of the Russian Federation, electoral system, popular representation.

Опыт функционирования представительных органов государственной власти в России и зарубежных странах свидетельствует, что развитый парламентаризм, т.е. система, при которой обеспечивается и имеет реальное важное значение репрезентативность органа законодательной власти демократического государства, представленность в нем разных социальных слоев и территорий, на сегодняшний день трудно представить без периодических выборов парламента, в которых принимает участие наиболее активная часть граждан страны, составляющая основу ее гражданского общества [1].

Как известно, в соответствии со ст. 94 Конституции Российской Федерации 1993 года представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание. Федеральное Собрание Российской Федерации, которое является двухпалатным органом власти, состоит из Государственной Думы и Совета Федерации. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации является одной из двух палат российского парламента, центром законотворчества и представительства политических интересов многонационального народа России.

В соответствии с ч. 3 ст. 95 и ст. 96 Конституции Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания состоит из 450 депутатов, избирается сроком на 5 лет, а порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается специальным федеральным законом. В настоящее время таким законом является Федеральный закон от 18 мая 2005 года N 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», действующий в редакции Федерального закона от 2 июля

2013 года N 147-ФЗ (далее — закон о выборах депутатов Государственной Думы). Данный закон регулирует вопросы, связанные с организацией и проведением выборов депутатов Государственной Думы, их финансированием, выдвижением кандидатов и участием политических партий в этом процессе, голосованием на выборах, установлением итогов голосования, определением результатов выборов.

Необходимо подчеркнуть, что электоральное законодательство, на основе которого проводились кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за период с 1993 по 2011 гг., не оставалось неизменным, а избирательная система претерпевала определенные изменения перед каждыми очередными выборами. Но кардинальное реформирование избирательной системы, применяемой на выборах депутатов Государственной Думы, началось в 2006 году, когда в закон о выборах депутатов Государственной Думы были внесены изменения, согласно которым мажоритарно-пропорциональная система избрания депутатов Думы уступила свое место пропорциональной.

На основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы прошли выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания первых четырех созывов (1993, 1996, 1999, 2003 гг.). По этой системе половина из 450 депутатов Государственной Думы избиралась по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), т.е. по мажоритарному принципу. Вторая половина избиралась по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными

блоками, т.е. по пропорциональному принципу. При такой системе в одномандатном округе избранным считался кандидат, получивший голосов больше, чем любой другой кандидат в данном округе, а при голосовании по спискам кандидатов, выдвинутым политическими партиями, избирательными блоками, партии и блоки, преодолевшие установленный законом заградительный барьер, получали в Государственной Думе число мест, пропорциональное числу избирателей, проголосовавших за каждый список в масштабах всей страны.

Согласно изменениям, внесенным в закон о выборах депутатов Государственной Думы, с 7 декабря 2006 года депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, т.е. по пропорциональной избирательной системе. Анализируя проблемы перехода на пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 году, нельзя не сказать об отношении граждан к методике распределения депутатских мандатов. Так, согласно данным Фонда «Общественное мнение» в июле 2007 года при ответе на вопрос: «В каком случае, на Ваш взгляд, Государственная Дума работала бы лучше: если ее формировать только из представителей партий, только из депутатов от территорий или поровну из тех и других?» — всего лишь 5 % опрошенных россиян высказались за партийное представительство в Государственной Думе; 13 % высказались за представительство от территорий (депутатов-одномандатников); 37 % — за равное представительство от политических партий и территорий, а 45 % затруднились ответить на данный вопрос [2].

По нашему мнению, подобное отношение россиян к партийному представительству и, как следствие, пропорциональной избирательной системе объясняется следующими факторами. Во-первых, исторически сложившимся персонализированным характером отечественной избирательной системы: для россиян большее значение имеет личность кандидата, нежели его партийная принадлежность [3, с. 886]. Во-вторых, неразвитостью партийной системы в Российс-

кой Федерации, многообразием политических партий в 90-е годы XX века.

Первые в истории Российской Федерации выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания с использованием пропорциональной избирательной системы состоялись 2 декабря 2007 года — всего через год после внесения соответствующих изменений в закон о выборах депутатов Государственной Думы. 2007 год, таким образом, стал своего рода точкой отсчета в истории применения пропорциональной избирательной системы в России. Выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва ознаменовались целым рядом законодательных новелл, оказывавших существенное влияние на теорию и практику реализации идеи народного представительства.

Во-первых, исчезли одномандатные избирательные округа, по которым в состав Государственной Думы избирались независимые (беспартийные) кандидаты в депутаты. По нашему мнению, отказ от одномандатных округов был обусловлен взятым руководством страны курсом на укрепление партийной системы в Российской Федерации, укрупнение политических партий и повышение представительства интересов граждан России в стенах Государственной Думы посредством института политических партий. Существенным недостатком отказа от одномандатных округов является утрата представительства политических интересов в Государственной Думе территориями с небольшой численностью населения. Более того, отказ от одномандатных округов в современных российских политических условиях, способствуя отрыву избирателей от федерального парламента, подрывает федеративные начала государственного устройства России.

Во-вторых, переход на пропорциональную избирательную систему ознаменовался введением единого избирательного округа. Согласно ст. 4 закона о выборах депутатов Государственной Думы федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу. Данное обстоятельство

означает отказ от регионализации депутатского мандата: депутат, избирающийся от единого округа, является представителем всех граждан России в целом, а не населения какого-либо субъекта Федерации. В этом заключен огромный смысл, поскольку депутат, избирающийся в Государственную Думу, де-факто вынужден учитывать интересы граждан в целом, а не лоббировать интересы конкретного субъекта Федерации (для этого существует Совет Федерации).

Однако, по мнению ряда теоретиков, максимально эффективно идея народного представительства может функционировать в рамках пропорциональной избирательной системы лишь в том случае, когда политические партии выставляют на выборах не единый список кандидатов, а региональные списки, привязанные к конкретным территориям и их населению [4, с. 38].

В-третьих, переход на пропорциональную систему повлек за собой ничем не обоснованное объективно увеличение заградительного барьера для политических партий, участвовавших в выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва, сопряженное с упразднением института избирательных блоков, который по опыту зарубежных стран предоставляет небольшим партиям реальную возможность получить депутатские мандаты в парламенте. Как известно, на выборах депутатов Государственной Думы первых четырех созывов величина заградительного барьера составляла 5 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании. На выборах 2 декабря 2007 года заградительный барьер составлял уже 7 %.

Мы полагаем, что данное обстоятельство непосредственным образом влияет на теорию и практику реализации идеи народного представительства, поскольку неоправданно высокий заградительный барьер при определенных условиях (большое количество партий, отсутствие правящей партии, запрет блокирования партий) может препятствовать прохождению в Государственную Думу представителей небольших партий [5, с. 1627-1632].

Так или иначе, по итогам голосования и подсчета голосов электоральные предпочтения россиян на выборах 2 декабря 2007 года выглядели следующим образом:

«Единая Россия» получила 64,3 % голосов избирателей, пришедших на выборы, КПРФ сумела заручиться поддержкой 11,57 % избирателей, ЛДПР – 8,14 %, «Справедливая Россия» – 7,74 %. По результатам итогового распределения депутатских мандатов «Единая Россия» получила 315 мандатов депутатов Государственной Думы пятого созыва, КПРФ – 57, ЛДПР – 40, «Справедливая Россия» – 38 [6].

4 декабря 2011 года состоялись выборы депутатов Государственной Думы шестого созыва. В своих основных чертах избирательная система на этих выборах соответствовала избирательной системе, использовавшейся на предыдущих выборах. Все 450 депутатов Думы избирались по пропорциональной системе закрытых партийных списков с распределением мандатов в едином избирательном округе, который составляла вся территория России. По сравнению с предыдущими выборами пропорциональная система видоизменилась незначительно, а механизм распределения мандатов, основанный на применении квотной методики Хэйра, остался неизменным. При этом нельзя не акцентировать внимание на том обстоятельстве, что квотная методика Хэйра является наиболее простой из всех известных квотных методик [7, с. 468-477].

Во-первых, общефедеральная часть федерального списка кандидатов могла включать до 10 кандидатов (на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва – до 3 кандидатов). Во-вторых, минимальное число региональных групп в федеральном списке кандидатов должно было равняться 70 (на предыдущих выборах число региональных групп в федеральном списке кандидатов должно было быть не менее 80). В-третьих, семипроцентный заградительный барьер, применявшийся на предыдущих выборах, утратил свой абсолютный характер [8]. На выборах 4 декабря 2011 года партия, за которую проголосовало от 5 до 6 % избирателей, могла гарантированно рассчитывать на получение 1 депутатского мандата, а партия, за которую проголосовало от 6 до 7 %, могла получить 2 мандата.

Наконец, необходимо особо отметить, что впервые в истории современной российской государственности Государственная Дума Федерального Собрания

шестого созыва была избрана на пятилетний срок полномочий. По нашему мнению, увеличение конституционного срока полномочий Думы не обусловлено потребностями повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации, поскольку принципиальной разницы между четырехлетним и пятилетним сроком полномочий Государственной Думы нет. Более того, мы полагаем, что в условиях российской действительности увеличение сроков полномочий любого выборного органа государственной власти способно привести к снижению эффективности его работы в плане представительства интересов граждан в принимаемых законах. Это обусловлено тем, что удлинение электоральных циклов не способствует активизации деятельности депутатов на местах.

Кроме того, по мнению И.В. Гранкина, сокращение сроков депутатских полномочий способствует активизации работы депутатов не только на местах, но и в самой Государственной Думе [9, с. 43]. Между тем, по справедливому замечанию Г.Ф. Шершеневича, за поведением народных избранников, их работой в парламенте, а также их активностью на местах необходимо следить постоянно, а не от выборов к выборам [10, с. 22].

Согласно официально опубликованным результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва политическая партия «Единая Россия» набрала 49,32 % голосов избирателей (238 мандатов), КПРФ – 19,19 % (92 мандата), политическая партия «Справедливая Россия» – 13,24 % (64 мандата), ЛДПР – 11,67 % (56 мандатов). При этом по сравнению с предыдущими выборами незначительно снизился официальный уровень явки избирателей: 60,2 % в 2011 году против 63,78 % в 2007 году [11].

Анализируя результаты выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, необходимо обратить внимание на то, что на выборах 4 декабря 2011 года, как и на предыдущих выборах, преодолеть установленный законом семипроцентный градопительный барьер смогли всего 4 политические партии, при этом партийный состав Государственной Думы шестого созыва не претерпел никаких изменений: все партии,

представленные в Думе прошлого созыва, попали в состав Думы нового созыва.

По нашему мнению, основным недостатком пропорциональной избирательной системы, применявшейся на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого и шестого созывов, является обезличенный характер партийных списков (избиратели знают в лицо лишь лидеров партийных списков) и, как следствие, ослабление связей между депутатами и их избирателями, ослабление представительного характера Государственной Думы. Решением проблемы должна стать модернизация избирательной системы, применяющейся на выборах депутатов Государственной Думы. По нашему глубокому убеждению, избирательная система, применяемая на выборах депутатов Государственной Думы, должна включать в свое содержание как мажоритарную, так и пропорциональную составляющую, оставаться стабильной и не претерпевать кардинальных изменений перед каждыми очередными выборами депутатов Государственной Думы. О том, что такая необходимость назрела, упомянул в своем Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года и Президент России В.В. Путин, поддержав тем самым идею проведения выборов депутатов Государственной Думы одновременно и по партийным спискам, и по одномандатным округам [12].

С целью повышения эффективности деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как органа народного представительства, полноценной реализации конституционного установления о суверенитете народа в Российской Федерации, стабилизации отечественного избирательного законодательства необходимым и целесообразным представляется принятие поправки к Конституции Российской Федерации, которая должна закрепить основы избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы. Часть 3 ст. 95 Конституции должна звучать следующим образом: «Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы: половина депутатов избирается в одномандатных избирательных округах, вторая половина – по федеральным спис-

кам кандидатов в депутаты, выдвигаемым для участия в выборах политическими партиями и избирательными блоками». Соответствующие изменения должны быть внесены и в закон о выборах депутатов Государственной Думы.

Модернизация избирательной системы, используемой на выборах депутатов Государственной Думы, — одно из необходимых условий повышения эффективности ее функционирования в современных российских политических реалиях, фундамент для накопления авторитета в системе органов государственной власти и в глазах граждан России. В свою очередь, полноценное функционирование Госу-

дарственной Думы как органа народного представительства является необходимой предпосылкой развития Российской Федерации как демократического правового государства, формирования в ней современного дееспособного гражданского общества. Совершенствование правовой основы функционирования института народного представительства в целом должно способствовать укреплению российской государственности, а также повышению уровня доверия граждан к власти, необходимого для устойчивости демократических преобразований в стране.

Список литературы

1. Лысенко В.И., Головин А.Г. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / под общ. ред. В.Е. Чурова. М.: МедиаПресс, 2009. 528 с.
2. О работе депутатов Государственной Думы. Опрос Фонда «Общественное Мнение». 14-15 июля 2007 года [Электронный ресурс] // Сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d072902> (дата обращения: 22 окт. 2013 г.).
3. Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. М.: РГГУ, 2010. 1088 с.
4. Пропорциональная система выборов и выборы в Германский Рейхстаг. Киев: Типография С.А. Борисова, 1905. 40 с.
5. Любарев А.Е. Системная взаимосвязь основных параметров пропорциональной избирательной системы // Право и политика. 2011. N 10. С. 1627-1638.
6. Результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru> (дата обращения: 22 окт. 2013 г.).
7. Избирательное право России: учебник для студентов вузов / под ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 735 с.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительности избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 12 мая 2009 г. N 94-ФЗ; ред. от 2 мая 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 20. Ст. 2391.
9. Гранкин И.В. Законодательные органы: перспективы развития. М.: НИИ государственного управления и местного самоуправления: Изд-во гуманитарной лит., 2007. 120 с.
10. Шершеневич Г.Ф. Народные представители. М.: Типография Г. Лисснера и Д. Собко, 1906. 30 с.
11. Результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва // ЦИК России: сайт. URL: http://www.cikrf.ru/duma_2011/itogi/result.html (дата обращения: 22 окт. 2013 г.).
12. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года. Официальный текст // Президент России: сайт. URL: <http://президент.рф/новости/17118> (дата обращения: 22 окт. 2013 г.).

References

1. Lysenko V.I., Golovin A.G. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i vybory v sovremennom mire* [Electoral legislation and elections in the modern world]. Moscow, MediaPress Publ., 2009. 528 p.
2. *O rabote deputatov Gosudarstvennoy Dumy. Opros Fonda «Obshchestvennoe Mnenie». 14-15 iyulya 2007 goda* [On the work of the State Duma. The survey Fund «Public Opinion». 14-15 July 2007]. Available at: <http://bd.fom.ru/report/map/d072902> (Accessed 22 October 2013).

3. Belonovskiy V.N. *Elektoral'noe pravo Rossiyskoy Federatsii* [The electoral law of the Russian Federation]. Moscow, RGGU Publ., 2010. 1088 p.
4. *Proportional'naya sistema vyborov i vybory v Germanskiy Reykhstag* [Proportional system of elections and elections to the German Reichstag]. Kiev, Tipografiia S.A. Borisova, 1905. 40 p.
5. Lyubarev A.E. *Sistemnaya vzaimosvyaz' osnovnykh parametrov proporcional'noy izbiratel'noy sistemy* [System interrelation basic parameters of the proportional electoral system]. *Pravo i politika* – Law and Politics, 2011, no. 10, pp. 1627-1638.
6. *Rezultaty vyborov deputatov Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii pyatogo sozyva* [Results of the elections to the State Duma of the Federal Assembly of the fifth convocation]. Available at: <http://www.vybory.izbirkom.ru> (Accessed 22 October 2013).
7. *Izбирatel'noe pravo Rossii* [Russian electoral law]. Moscow, IUNITI-DANA, Zakon i pravo Publ., 2012. 735 p.
8. *O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v svyazi s povysheniem predstavitel'nosti izbirateley v Gosudarstvennoy Dume Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii. Federal'nyy zakon N 94-FZ ot 12 maya 2009 g. (v red. ot 2 maya 2012 g.)* [Federal Law No. 94-FZ On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with an increase in voter representation in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation dated 12 May 2009]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Laws of the Russian Federation]. 2009. No. 20. Art. 2391.
9. Grankin I.V. *Zakonodatel'nye organy: perspektivy razvitiya* [Legislative bodies: Prospects for Development]. Moscow, Research Institute and local government studying the state. House of the humanitarian literature, 2007. 120 p.
10. Shershenevich G.F. *Narodnye predstaviteli* [The people's representatives]. Moscow, Tipografiya G. Lissnera i D. Sobko, 1906. 30 p.
11. *Rezultaty vyborov deputatov Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii shestogo sozyva* [Results of the elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the sixth convocation]. Available at: http://www.cikrf.ru/duma_2011/itogi/result.html (Accessed 22 October 2013).
12. *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii V.V. Putina Federal'nomu Sobraniyu 12 dekabrya 2012 goda. Ofitsial'nyy tekst* [Message from the President of the Russian Federation VV Putin to the Federal Assembly of December 12, 2012. The official text]. Available at: <http://prezident.rf/news/17118> (Accessed 22 October 2013).