

РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

*E.A. ЛУКЬЯНОВА
E.H. ПОРОШИН*

Парламент и выборы: парламентские портреты в интерьере избирательного законодательства

Состояние избирательных систем и избирательного законодательства находится в прямой зависимости от действительных целеполаганий групп, определяющих внутреннюю политику государства. Один из главных показателей того, каким будет избирательное законодательство и по каким направлениям будет проходить его трансформация, – истинное назначение парламента и его место в системе разделения властей. И наоборот, на основе исследования трансформации избирательной системы может быть спрогнозирована эффективность функционирования сформированного на ее основе парламента. Даже отдельные изменения избирательного законодательства могут свидетельствовать о начавшемся процессе смены целеполаганий власти и о корректировке политического режима.

Ключевые слова: избирательное право, выборы, парламент, политическая конкуренция, политические партии, избирательная система, изменение законодательства, эффективность парламента.

DOI: 10.31857/S086904990005089-9

“Мы попали в замкнутый круг. Для того, чтобы избираться, надо иметь власть, а для того, чтобы иметь власть, надо избираться”.

A. Кынев

В современном мире одновременно происходят два разнонаправленных процесса. Большинство стран идут по пути совершенствования своих избирательных систем и избирательного законодательства в сторону формирования наиболее совершенного и независимого парламента. Другие, хотя их и меньшинство, наоборот, умышленно трансформируют свое избирательное законодательство таким образом, чтобы сформированный представительный орган не был способен нормально выполнять парламентские функции, а являлся бы безвольным придатком исполнительной власти и лишь выражителем ее воли. Повторяю, таких стран далеко не большинство, но подобных примеров, увы, немало. Например, в Мексике исполнительная власть почти полвека устойчиво контролировала от трех четвертей до двух третей конгресса путем манипулирования избирательным законодательством и рутинной практикой избирательных подлогов [Ворожейкина 2009]. Отчего так происходит?

Лу къ я н о в а Елена Анатольевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 101000, Москва, Большой Трехсвятительский пер., д. 3. E-mail: pravoslovo@mail.ru

П о р о ш и н Евгений Николаевич – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Адрес: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13. E-mail: evgeny.poroshin@gmail.com

Избирательное законодательство – это сложная система, совокупность определенных норм, построенных на строгих принципах, зависящих от политического режима в условиях конкретной формы правления. Как известно, политический режим – это способ организации политической системы, отражающий отношения власти и общества, который характеризует взаимоотношения правящей элиты и населения и представляет собой совокупность методов практического осуществления государственной власти. Иными словами, это набор технологий, посредством которых достигаются цели власти. Меняются цели – меняются режимы. Меняются режимы – меняется избирательное законодательство. Налицо прямая зависимость состояния избирательных систем и избирательного законодательства от действительных целеполаганий групп, определяющих внутреннюю политику государства. Эти целеполагания не всегда могут совпадать с декларированными или даже конституированными целями и задачами. Один из важных критерии определения того, по какому пути трансформируется режим, – истинное назначение парламента и его место в системе разделения властей.

В зависимости от политических режимов (способов достижения истинных целей власти) парламенты или органы, условно именуемые парламентами, различаются. В демократических режимах они имеют неодинаковый, но в любом случае широкий круг полномочий. В недемократических политических режимах представительные органы власти чаще всего предстают как марионеточные, как симулякры или вообще отсутствуют¹. Круг их официальных или реальных полномочий сужен. В частности, в персоналистских режимах лидер вынужден постоянно ослаблять представительные институты власти из боязни создать себе сильных конкурентов, способных ограничить его власть [Гайдар, Снеговая 2013].

Соответственно, для создания марионеточного органа или парламента-симулякра нет никакого смысла иметь демократическую избирательную систему. Вернее, марионеточный парламент невозможно сформировать с помощью демократических выборов. И наоборот, парламент, по всем критериям отвечающий требованиям парламентаризма, невозможно создать путем несвободных и неконкурентных выборов.

При определении функционального назначения парламентов и, соответственно, основных параметров избирательных систем политический режим первичен по сравнению с формой правления. В рамках одной и той же формы правления возможны разные избирательные системы и совершенно разное избирательное законодательство. Ярчайший тому пример представляют РСФСР–СССР на разных этапах своей государственности. Так, советская республиканская форма правления в условиях политического режима диктатуры пролетариата (1918–1936 гг.) предполагала совершенно определенный состав представительных органов власти. Для формирования такого состава требовалось полное отстранение от участия в выборах всех “эксплуататоров” (лиц, использующих наемный труд), духовенства, офицеров царской армии и членов императорского двора, а также не вполне равного представительства крестьянства по сравнению с рабочими в Советах.

В условиях республики трудящихся (1936–1988 гг.) к участию в принятии государственно-властных решений допускались (наделялись пассивным избирательным правом) только работающие граждане. Поэтому кандидатов в депутаты Советов могли выдвигать исключительно трудовые коллективы. Какие-либо другие законодательные ограничения избирательных прав были отменены. Но при конституционно закрепленном авторитарном режиме² руководящей и направляющей роли КПСС высший представительный орган власти – Верховный Совет СССР – мог быть только марионеточным, искусственно сформированным законодательным органом, собиравшемся два раза в год на свои торжественно-парадные заседания для одобрения уже принятых решений (указов Президиума

¹ В ряде мусульманских стран нет парламента, законодательствует монарх — король, эмир, султан (Саудовская Аравия, Катар, Оман) или совет монархов (эмиров) составных частей федерации (Объединенные Арабские Эмираты).

² Политический режим, в условиях которого реальная социальная база власти крайне узка (класс, партия,

Верховного Совета) или формального бездискуссионного голосования за полностью подготовленные законы. Поэтому реальных выборов при всей внешней избирательной свободе в этот период в стране не было. Выдвижение кандидатов происходило по разнорядке сверху по утвержденным нормам представительства (возраст, пол, профессия, образование, национальность, партийность), а само голосование было безальтернативным. Верховный Совет не именовался парламентом. Парламентаризм и разделение властей отрицались как буржуазное учение и были заменены на теорию “Советов – работающих корпораций”.

Но как только цели и задачи власти сместились в сторону демократизации политической системы и смены политического режима, ситуация изменилась кардинально. В рамках той же формы правления была немедленно проведена реформа избирательной системы (1989 г.), прошли свободные альтернативные выборы и был избран высший представительный орган власти, который только по названию ассоциировался с прежним Верховным Советом, но при этом отвечал основным признакам парламентаризма. Его называли “парламентом со стеклянными стенами”, поскольку все его заседания, дискуссии и голосования были прозрачными и доступными всему населению страны.

То есть задачи обеспечения специального представительства, соответствующего определенной социальной базе власти и целям определенного политического режима, всегда решались и решаются с помощью избирательного законодательства или создания специальных избирательных практик. И здесь вновь налицо применение всех основных способов трансформации избирательного законодательства в зависимости от целей власти. Сформированный по различным правилам состав парламента будет в большей или меньшей мере учитывать волеизъявление граждан и обеспечит уровень представительства, соответствующий задачам власти. Насколько полученный парламент будет опираться на авторитет избравшего его общества, в какой мере результаты выборов будут запрограммированы – все это предопределяется избирательным законодательством.

Таким образом, на основе самостоятельного исследования трансформации избирательных систем отдельных стран вполне могут быть сделаны выводы не только об их состоянии, но и о прогнозах эффективности, сформированных на основе функционирования их парламентов. Более того, следует предположить, что даже отдельные изменения избирательного законодательства способны свидетельствовать о начавшемся процессе смены целеполаганий власти и о корректировке политического режима. То есть изменение избирательного законодательства дает ученым дополнительный инструментарий для исследования политico-правовых явлений.

Следуя основным направлениям этой трансформации, в России весь постсоветский период можно разделить на две части – с 1993 по 2002 гг. и с 2002 г. по настоящее время. Эти два этапа вполне очевидно разнонаправленны, поскольку отчетливо разнонаправленными были цели и задачи власти в эти времена. Точкой отсчета в этом разделении можно считать апрель 2002 г., когда одной из фракций Государственной думы было нарушено так называемое “пакетное соглашение” о руководящих постах в палате и когда представители одной партии получили большинство голосов в Совете Думы. С этого момента резко изменился сохранявшийся с момента проведения первых выборов после принятия Конституции в 1993 г. вектор реформирования избирательного законодательства и началась его активная трансформация.

Со времени принятия и вступления в силу действующей Конституции России прошло семь парламентских циклов. Оглядываясь спустя четверть века на парламентские процессы, можно выделить несколько условных портретов и совершенно разных характеров российского парламента. Причем каждый из них во многом определялся состоянием избирательного законодательства.

элитная группа), правление осуществляется бюрократическими методами при минимальном участии народа и в отсутствие демократических прав и свобод (Испания периода правления Ф. Франко, Чили времен власти А. Пиночета).

Портрет первый (1993–2002 гг.)

В 1993 г. в России была введена новая, совершенно непривычная по сравнению со старой советской одномандатной мажоритарной системой абсолютного большинства смешанная несвязанная избирательная система относительного большинства. И хотя за первые неполные 10 лет основные избирательные законы претерпели несколько редакций и подверглись многочисленным уточнениям, речь шла не столько об изменении ее содержания, сколько об адаптации к реалиям. Несмотря на взрывной общественный интерес к мощному арсеналу накопленных мировой практикой избирательных технологий, вплоть до 2002 г. выборы в России были вполне конкурентными, свободными и более или менее справедливыми.

Портрет парламента, образованного в результате таких выборов, вполне соответствовал электоральной ситуации. Первые два с половиной созыва Государственной думы были очень активными и продуктивными, деятельность палаты вызывала живой интерес избирателей. Ни одна из фракций внутри Думы не имела существенного количественного перевеса. Более того, в отсутствие каких-либо санкций за переход в другую фракцию, расклад сил в палате постоянно изменялся³. При крайне малом числе депутатов вне фракций (около 2–3%) точную расстановку сил “слева направо” определить было достаточно трудно, поскольку блокирование депутатских групп по различным вопросам повестки происходило ситуативно (<http://www.politika.su/fs/gd1soot.html>). Большинство вопросов повестки вызывали оживленную дискуссию, в результате которой формировались краткосрочные блоки между различными депутатскими группами. Дума выступала с открытой критикой в адрес президента и исполнительной власти, активно использовала имевшиеся в ее распоряжении контрольные полномочия, являясь противовесом исполнительной власти насколько это было возможно.

Например, за два года работы первого переходного состава парламента только 310 (две трети) из 461 принятых законов были подписаны президентом и вступили в силу. Большинство законов не одобрялись автоматически Советом Федерации, а уходили на доработку в совместные согласительные комиссии палат. В ряде случаев президент был вынужден применять предоставленное ему Конституцией право отлагательного вето, которое палаты пытались (и иногда успешно) преодолевать. За шесть лет с 1994 г. по 2000 г. президент Б. Ельцин пользовался этим правом 307 раз [Куклевский 2010]. Депутаты предприняли попытку инициировать процедуру отрешения президента от должности, дважды голосовали за вынесение вотума недоверия правительству (один раз успешно) и ставили вопросы о вынесении вотумов недоверия отдельным министрам.

Такая активная парламентская жизнь шла вплоть до середины третьего созыва, когда в апреле 2002 г. было нарушено упоминавшееся пакетное соглашение о распределении должностей и сфер ответственности партий, получивших депутатские мандаты (<https://lenta.ru/news/2002/04/03/duma/>). В результате его пересмотра левые, имевшие самую крупную по численности фракцию, лишились большинства контролируемых ими комитетов. “Думская революция” свершилась в поистине ураганном темпе. 1 апреля лидеры шести фракций (Единство, ОВР, Народный депутат, Регионы России, СПС и Яблоко) на закрытом совещании приняли решение о пересмотре пакетного соглашения. 2 апреля соответствующее постановление было внесено на совет Думы. А уже 3 апреля палата проголосовала

³ В Государственной думе *1-го созыва* было представлено 12 депутатских объединений: “Аграрная партия России”, “Выбор России”, “Демократическая партия России”, “Женщины России”, КПРФ, ЛДПР, “Новая региональная политика”, “Партия единства и согласия” (ПРЕС), “Либерально демократический союз”, “Россия”, “Стабильность”, “Яблоко”. Плюс три депутатские группы и часть независимых, не входящих ни в одно депутатское объединение. В Государственной думе *2-го созыва* количество партийных фракций уменьшилось до семи: “Агропромышленная группа” (АПГ), КПРФ, ЛДПР, “Народовластие”, “Наш дом Россия”, “Российские регионы”, “Яблоко”. И две депутатские группы. В Государственной думе *3-го созыва* были представлены 9 партий и депутатских групп: “Агропромышленная группа”, “Единство”, КПРФ, ЛДПР, “Народный депутат”, “Отечество — вся Россия”, “Регионы России”, СПС, “Яблоко”.

за лишение левых руководящих постов в семи комитетах и передачу этих должностей фракциям, обделенным при дележе постов в январе 2000 г.: ОВР (будущей Единой России), СПС, Регионам России и Яблоку.

Тогда еще либеральные фракции не понимали, что этим они практически подписали себе приговор. Нарушение соглашения стало удобным парламентским прецедентом, показавшим исполнительной власти все преимущества работы с подконтрольным и послушным парламентом. Пока правые проводили в жизнь вожделенные реформы в отношении земли и собственности, комитет, ответственный за конституционное законодательство, перешедший в руки партии власти, начал активную подготовку к выборам 2003 г., заблокировавшую новым избирательным законодательством на последующие 18 лет представительство реальной оппозиции в парламенте [Камышев 2002].

Портрет второй (2002 г. – настоящее время)

Через несколько месяцев после нарушения пакетного соглашения уже в июне 2002 г. был принят новый Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Этой редакцией был дан старт многолетнему процессу антидемократической трансформации избирательного законодательства. В итоге за последние 15 лет в избирательные законы было внесено 2194 поправки, которые в совокупности предопределили целый ряд негативных последствий для российского парламента, превратив его в псевдопредставительное собрание, стремительно теряющее свое значение и авторитет.

Практически сразу парламент начал последовательно наращивать темпы законотворчества. За четыре года своей работы Дума IV созыва рассмотрела 2712 законопроектов и приняла 1062 федеральных закона. Пятая и шестая Думы были еще “плодотворнее”. V созыв принял уже 1581 федеральный закон, а за все время работы Думы VI созыва было внесено 6012 законопроектов; принято к рассмотрению – 5255 и после рассмотрения в трех чтениях принято 1817 законопроектов. Многие сложнейшие законопроекты принимались без должной проработки, наспех. Иногда в трех чтениях – за один день [Cas 2008]. Так парламент обрел в глазах населения репутацию “взбесившегося принтера”, вываливающего на головы избирателей множественный законотворческий мусор.

“Запретить кеды и обувь на шпильках, перекрасить Кремль в белый цвет, изменить цвета российского триколора, убрать фаллос Аполлона со 100-рублевой купюры, заполнить вымирающие деревни китайцами, а в школы вернуть политинформации” – эти удивительные предложения не что иное, как законодательные инициативы депутатов [Ганапольский 2014]. Люди понимали, что большинство законопроектов не имели серьезного законодательного целеполагания, а представляли собой самопиар депутатов, когда целью было внесение максимально дурацких законопроектов, но при этом безусловно обеспечивающих их авторам большой медийный шум и множественные упоминания в прессе с целью повышения упоминаемости в информационном пространстве⁴. Именно по соображениям самопиара ряд депутатов Госдумы VI созыва выступал с разного рода скандальными и полуанекдотическими законодательными инициативами, которые негативно отражались на имидже парламента в целом [Кынев 2017].

Вот как оценивались “ достижения” Думы V созыва: “Нижняя палата, как и весь парламент в целом, за этот созыв окончательно утратила самостоятельное значение. Наглядным доказательством этого служит отношение к Думе российских министров. Раньше нельзя было себе даже представить, что они будут игнорировать вызовы в здание на Охотном Ряду. Однако нынешняя ситуация такова, что, например, Виталий Мутко после провальной Олимпиады в Ванкувере позволил себе демонстративно не прийти

⁴ За период работы Думы VI созыва (с декабря 2011 г. по март 2016 г.) депутаты внесли на рассмотрение 3679 законопроектов. Из них принято только 549, что составляет 15% от общего числа. Остальные проекты вносились другими субъектами права законодательной инициативы [Вядро 2014].

к возмущенным депутатам. И это понятно: Госдума не имеет ни полномочий, ни, главное, желания отправлять проштрафившихся членов кабмина в отставку. Да что уж отправлять – даже критиковать членов правительства она не решается” (<http://www.specletter.com/politika/2011-11-23/byloe-i-duma-v-sozyva.html>).

Законопроекты трех фракций (кроме Единой России) в этом созыве вообще не рассматривались. Отклонялись даже поправки, вносимые КПРФ, ЛДПР и Справедливой Россией, как бы хороши они ни были. По словам депутата А. Куликова, “Госдума, по сути, не спрелилась со своей главной, стратегической задачей – разработкой законов, которые бы отвечали интересам большинства населения. Произошло это по причине того, что реальное принятие решений находилось в руках абсолютного большинства”. По мнению А. Пионтковского, Дума окончательно превратилась “в отлаженный юридический отдел Администрации президента, принимая все законы, спускаемые сверху” (<http://www.specletter.com/politika/2011-11-23/byloe-i-duma-v-sozyva.html>). Неудивительно, что уровень доверия общества к российскому парламенту еще больше упал в сравнении с предыдущими периодами.

Точнее же всего состояние высшего представительного органа власти охарактеризовал один из ее спикеров – Б. Грызлов: “Парламент – не место для дискуссий”. И Дума полностью оправдала эти слова [Белевская 2008]. Практически прекратилась практика использования президентом права отлагательного вето. Как уже говорилось, Ельцин использовал это право в среднем 50 раз в год. За первые два послеельцинских года по мере постепенного “укрощения парламента” президент В. Путин воспользовался этим правом лишь 29 раз. Последующие восемь лет (2002–2010 гг.) на принятые Думой законы вето накладывалось всего 21 раз, то есть в среднем 2,5 раза в год, да и то в ряде случаев по чисто техническим причинам. Объяснялось это тем, что лидер суверенно-демократического государства просто не может часто использовать право вето, ведь подавляющее большинство законопроектов, становящихся законами с молчаливого одобрения парламента, пишется его же администрацией [Куколовский 2010].

Вот еще одна консолидированная квалифицированная оценка, этакая “сухая выжимка”, характеризующая работу трех созывов российского парламента, известного политолога Е. Шульман: «IV созыв стал последним, избранным по смешанной схеме – 225 партийных списочников на 225 одномандатников, и первым созывом партийного большинства. Он принимал законы, отменяющие губернаторские выборы, ужесточающие партийную систему и ограничивающие электоральные права граждан в целом, и учился быть не местом для дискуссий. В созыв реализовал этот идеал, явив картину совершенной дисциплины и почти совершенной тишины. Дела его неизвестны, подвиг его малопонятен. Он пытался законодательно обслуживать “медведевскую модернизацию” и одновременно смутно оппонировать правительству с позиций обобщенно понимаемой левизны, продлил срок полномочий Думы до пяти и президента до шести лет. Председатель его почти всегда молчал. VI созыв сперва в два года сколотил высокую законодательную виселицу – рамку нового репрессивного законодательства для участников выборов, партий, НКО, сирот, митингующих, верующих, СМИ, пользователей соцсетей и даже самих депутатов, которых стало можно лишать мандата простым решением палаты за туманные грехи. С большой неохотой принял закон о возвращении к смешанной системе выборов, не по своей инициативе изменил Конституцию, добавив России два новых субъекта Федерации, и к концу работы дополнил репрессивный законотворческий вектор конфискационным – не только новые сроки, но и новые штрафы, сборы, более высокие акцизы и превращение всего бесплатного в платное, а платного – в дорогостоящее» [Шульман 2017].

И это закономерно. Взаимозависимость процессов формирования парламента и результатов его деятельности привлекает ученых во всем мире. Еще более полувека назад об этом писал профессор Оксфорда К.К. Аллен: “Законодательная деятельность – это характерный правотворческий инструмент современных обществ, выражющий отношение между личностью и государством. Он, однако, не является отношением, при-

нимющим форму приказа от вышестоящего к подчиненному. Он представляет собой процесс действия и взаимодействия между конституционно организованной инициативой и социальными силами". Следовательно, законодательство представляет собой результат взаимодействия различных социальных сил на конституционной основе. *Если орган, ответственный за процесс законотворчества, не сформирован должным образом, то нормальный процесс такого взаимодействия невозможен, а законотворческий результат не будет адекватным и достоверным* [Allen 1958].

Позицию Аллена подтверждают и современные исследователи. Так, британский политэкономист Э. Иннес делает однозначный вывод: "После вступления в ЕС стран Восточной Европы систематические *попытки отката демократии достигли результата только там, где до сих пор* по политическим и экономическим причинам *не удалось создать эффективного представительства*: в Венгрии" [Innes 2013]. Все верно. Иначе и быть не может. Парламентская форма правления – главный барьер на пути восстановления авторитаризма в постсоциалистических странах. Даже при смешанной и президентской формах правления парламент играет огромную роль в любых конституционных трансформациях, приводящих к смене политического режима. Без парламента это осуществить невозможно. И поэтому первой и главной мишенью элит, цель которых – создание механизма несменяемости власти, становится именно парламент и порядок его формирования.

Что касается персонального состава парламента, сформированного по пропорциональной избирательной системе в условиях чрезмерного вмешательства государства в деятельность политических партий, его состояние точно охарактеризовал другой известный спикер В. Володин – в прошлом заместитель руководителя администрации президента и соавтор значительной части избирательных реформ: "После того как партии сформировались, стали конкурировать партийные бренды, а не личности. Наполнение партийных списков авторитетными людьми уже стало вторичным. Это плохо очень, потому что качество представительства в Думе стало снижаться" (<https://www.kommersant.ru/doc/3214419>).

Анализ всех 2194 поправок в избирательное законодательство позволяет сгруппировать их по нескольким направлениям целевого воздействия на конкурентную политическую среду, в которой, собственно, и происходит реальная оценка избирателями своих предпочтений по отношению к политикам и согласование мнений государства и общества. Вот как их можно максимально сжато охарактеризовать.

Во-первых, это *поправки, ограничивающие свободный и равный доступ к выборам* посредством сужения круга участников избирательного процесса. Здесь, в первую очередь, речь шла о принудительном исключении из перечня субъектов избирательного процесса всех общественных объединений, кроме крупных политических партий. Это было необходимо для воспрепятствования размыванию голосов по политическому полю и концентрации их в копилке "желательных" партий. Поправки коснулись и индивидуальных участников – активистов и деятелей оппозиции. Для них были введены дополнительные неконституционные цензы (второе гражданство, собственность и счета за рубежом, судимость, административные взыскания и пр.), полностью перекрывающие им возможность участия в политическом процессе.

Во-вторых, *поправки, направленные на создание неравных условий для участников избирательной кампании*, в результате чего была искусственно сформирована система преимуществ для одних участников избирательного процесса и, наоборот, созданы препятствия для других. В большинстве случаев это касалось вопросов предвыборной агитации и финансирования выборов.

В-третьих, *поправки, направленные на интеграцию избирательных комиссий в систему исполнительных органов власти*. Это позволило административно контролировать день голосования и оформления итоговых протоколов. В-четвертых, *поправки,нейтрализующие возможности общественного контроля на выборах*. По сути, речь

здесь шла о легализации фальсификаций. И наконец, в-пятых, *поправки, трансформирующие формулу распределения депутатских мандатов в пользу определенных партий*.

Вкупе все это привело к резкому ограничению политической конкуренции, к тотальному снижению интереса и доверия населения к выборам и обрушению рейтинга парламента. Поправки дошли до такой степени, что в 2018 г. председатель Конституционного суда России в своем публичном выступлении в прессе вынужден был сказать о необходимости восстановления ситуации, “чтобы у оппозиции была реальная возможность прихода к власти в рамках Конституции, то есть на началах честной политической конкуренции” [Зорькин 2018]. Солидарна с ним и новый председатель ЦИК Э. Памфилова. Говоря о современных проблемах российских выборов, на одном из круглых столов, прошедших в ЦИК после осенней избирательной кампании 2018 г., она вынуждена была признать: “...не людей надо менять, надо менять правила” (цит. по [Бузин 2018]).

В последнее время активно обсуждаются данные Института социологии управления РАНХиГС о политических предпочтениях россиян, известных в основном из версий СМИ. Социологи фиксируют повышение интереса россиян к политике (то же самое видно и по опросным данным других организаций) и желание значительной части населения иметь в политическом спектре новую левую партию. Журналисты РБК назвали это запросом на “левый поворот”, хотя фактически (цитирую пересказ) речь идет всего лишь о том, что “на вопрос об ожиданиях от идеологии гипотетической новой партии 22% респондентов назвали поддержку социально ориентированного государства (высокие налоги и уровень соцзащиты), 19% – левую социалистическую партию (поддержка работающих и национализация богатств)”. К примеру, один из авторов этих строк, отнюдь не являясь сторонником левых идей, тоже считает, что в российской парламентской системе не хватает нормальной левой партии, а лучше – двух: радикально социалистической, с акцентом на права наемных работников, и более центристской.

Но точно то же относится и к другим элементам нормального политического спектра: в Госдуме сейчас не представлено большинство активных социальных групп и большинство ныне мало-мальски популярных в России идейных течений, имеющих своих собственных, не по разнарядке собранных, сторонников. В “системном” политическом спектре нет ни либеральной партии (судя по опросу, ее не хватает 34% избирателей), ни националистической (18%), ни представляющей взгляды православных фундаменталистов, привычно маскирующихся под сторонников “традиционных ценностей” (10%); респондентам давалась возможность выбрать более одного ответа. Другими словами, не представлен вообще никто. В идейном смысле избирателю выбор предоставляется между простой лояльностью действующей власти, которую выражает голосование за Единую Россию, и ностальгией по СССР, приверженности советской традиции, которую можно выразить, поставив галочку за КПРФ – единственную, надо отдать ей должное, системную партию, сохранившую худо-бедно хоть какое-то самостоятельное идеологическое лицо. В плане представительства интересов социальных групп – представлены бенефициары нефтяного авторитаризма, от силовиков до рабочих оборонных заводов и, условно говоря, пенсионеры. Не представлены все остальные – собственно, вся активная часть общества: модернизированные горожане с запросом на свободу и уважение к личности, работающие бедные с запросом на достойную зарплату и человеческие условия труда, частный бизнес с запросом на deregulирование и благоприятный экономический климат, молодые семьи, находящиеся даже в худшем положении, чем старики, но не получающие и половины поддержки и внимания к своим проблемам, и т. д. Всех не перечислишь.

Только 12% опрошенных считают, что новых парламентских партий России не нужно. Это намного меньше, чем цифры голосования за системные партии на выборах, даже с поправкой на все накрутки и вбросы, и радикально меньше, чем процент их сторонников по таким же опросам: по последнему опросу ФОМа, за четыре системные партии в сумме выразили готовность голосовать 63% опрошенных. Этую последнюю цифру не стоит принимать за чистую монету – неизвестно, насколько сильно повышают рейтинг пра-

вящей партии много раз обсуждавшиеся факторы отказов, демонстрации лояльности, следования за большинством и т. д. И тем не менее разница в пять с лишним раз говорит сама за себя. Многие из тех, кто на безрыбье готовы голосовать за того, кто имеется в списках, и даже реально доходят до участков, не ощущают себя представленными. Да и многие из искренних сторонников той или иной системной партии чувствуют, что в политическом спектре нет выразителей взглядов и интересов большинства сограждан, а это – некоторый непорядок.

Можно сказать, что в парламенте не представлено около 60% политических предпочтений граждан. Между тем интерес людей к политике растет, и спрос на выражение их взглядов и интересов будет продолжаться [Панеях 2018]. Но при современном составе парламента, сформированном с помощью создания специального набора правил, ограничивающих доступ к депутатской трибуне разных политических сил, полноценное представительство массы взглядов и интересов невозможно.

“Системой кровообращения законотворчества служит конкуренция, а монополия — это инсульт. Поэтому избирательное законодательство должно быть выстроено таким образом, чтобы препятствовать образованию в парламенте устойчивого большинства. Любая фракция, обладающая пакетом голосов 50% плюс один голос, — убийца парламентаризма. Парламент должен быть плоралистическим и состоять из множества фракций и групп, которые будут вступать в коалиции между собой и вынуждать исполнительную власть к сложным переговорным процессам” [Шульман 2014]. Функции парламента не сводятся к обеспечению законотворческого процесса. Плод деятельности государственной власти в целом и ее ветвей в частности — не достижение какой-то конкретной цели, а поддержание устойчивого гражданского мира, обеспечение свободного и по возможности ненасильственного развития общества согласно тем естественным законам, по которым оно живет. И если мы хотим, чтобы парламент был именно таким, необходимо менять его лицо посредством выборов. Сегодня же мы имеем такую избирательную модель, изъяны которой присущи всей нашей государственной и политической системе. Без изменения избирательного законодательства движение вперед невозможно. Выбор за нами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Белевская Э. (2008) Точка зрения народа формируется в “Единой России” // Газета.Ru (https://www.gazeta.ru/politics/2008/07/08_a_2777274.shtml).
- Бузин А.Е. (2018) Почему я не выступил на Круглом столе ЦИК? (<https://abuzin.livejournal.com/176876.html?fbclid=IwAR3GDdIISJw469WiaoojUU3AerbDpNI0cQJesQBaykbvdQyCBI6EC61tXuA>).
- Ворожейкина Т. (2009) Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия // Вестник общественного мнения. № 4. С. 50–68.
- Вядро М.А. (2014) Анализ качественных показателей представительской деятельности депутатов Государственной Думы четвертого и пятого созывов // Вестник Поволжского института управления. № 5 (44). С. 19–25.
- Гайдар М., Снеговая М. (2013) Познается в сравнении: как долго живут диктатуры // Ведомости (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/07/29/kak-dolgo-zhivot-diktatury>).
- Ганапольский М. (2014) Расчехление. Депутаты Госдумы обнажились до кочерыжки // Московский комсомолец (<http://www.mk.ru/politics/2014/12/02/raschekhlenie.html>).
- Зорькин В.Д. (2018) Буква и дух Конституции // Российская газета (<https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html>).
- Камышев Д. (2002) Партия – наш нулевой // Коммерсантъ-Власть. № 13 (<https://www.kommersant.ru/doc/>).
- Куколевский А. (2010) Медведев поработал на публику. Дутая сенсация // Коммерсантъ-Власть. № 45 (<https://www.kommersant.ru/doc/1532244>).
- Кынев А.В. (2017) Государственная Дума РФ VII созыва: между “спящим потенциалом” и партийной дисциплиной // Полития. № 4 (87). С. 65–81 ([http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4\(87\)-65-81.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4(87)-65-81.pdf)).

Панеях Э. (2018) К чему приводит острый дефицит представительства // Ведомости. 1 ноября (<https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2018/10/31/785350-ostriii-defitsit-predstavitelstva>).

Сас И. (2008) В трех чтениях – за один день. Госдума намерена рассмотреть антикризисный пакет законопроектов в форсированном режиме // Российская газета (<https://rg.ru/2008/10/03/duma-paket.html>).

Шульман Е. (2014) Законотворчество как политический процесс. М.: Московская школа гражданского просвещения.

Шульман Е. (2017) Пробуждение спящего парламента // Ведомости. 31 июля (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/31/727051-probuzhdenie-parlamenta>).

Allen C.K. (1958) *Law in the Making*. Oxford: Clarendon Press.

Innes A. (2013) The political economy of state capture in central Europe // JCMS: Journal of Common Market Studies. № 52 (1). Pp. 88–104 (http://eprints.lse.ac.uk/54670/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Innes,%20A_Political%20economy_Innes_Political%20economy_2014.pdf).

The Parliament and Elections. The Portraits of the Parliament in the Electoral Law Interiors

E. LUKYANOVA*

E. POROSHIN**.

***Lukyanova Elena** – Doctor of Law Sciences Professor of Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics. Address: 3 Bolshoy Trekhsvyatitelskiy pereulok, of. 422a, Moscow, Russia, 109028. E-mail: pravoslovo@mail.ru

****Poroshin Evgeny** – Lomonosov Moscow State University, post-graduate at the Department of Constitutional and Municipal Law. Address: 1-13 Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, Russia, 119991. E-mail: evgeny.poroshin@gmail.com

Abstract

The condition of electoral system and electoral law is directly dependent on the actual goals of political group, that shapes the internal state policy. One of the factors defining the electoral law and the ways of its transformation is the true purpose of the parliament and its place in the system of separation of powers. Inversely, the research of electoral system transformation can lead to prognosis on effectiveness of the elected parliament. Even stand-alone changes can speak for beginning of the authority goals shifting and the political regime correction.

Keywords: electoral law, elections, parliament, political competition, political parties, electoral system, legislative amendments, effectiveness of parliament.

REFERENCES

Allen C.K. (1958) *Law in the Making*. Oxford: Clarendon Press.

Belevskaya E. (2008) Tochka zreniya naroda formiruetsya v "Edinoy Rossii" [Public's opinion is being formed by the United Russia]. *Gazeta.Ru* (https://www.gazeta.ru/politics/2008/07/08_a_2777274.shtml).

Buzin A.E. (2018) *Pochemu ya ne vystupil na Kruglom stole CIK?* [Why I did not made a speech at the panel at the Central Electoral Comission?] (<https://abuzin.livejournal.com/176876.html?fbclid=IwAR3GDdISJw469WiaoojUU3AerbDpNI0cQJesQBaykbvdQyCBl6EC61tXuA>).

Ganapol'skiy M. (2014) Raschekhlenie. Deputaty Gosдумы обнажилиς' do kocheryzhki [Uncovering. The State Duma deputies were naked to the stalk]. *Moskovskiy komsomolets* (<http://www.mk.ru/politics/2014/12/02/raschekhlenie.html>).

Gaydar M., Snegovaya M. (2013) Poznaetsya v sravnienii: kak dolgo zhivut diktatury [It is known in comparison: how long dictatorships live]. *Vedomosti* (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/07/29/kak-dolgo-zhivut-diktatury>).

Innes A. (2013) The political economy of state capture in central Europe // JCMS: Journal of Common Market Studies, no. 52 (1), pp. 88–104 (http://eprints.lse.ac.uk/54670/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Innes,%20A_Political%20economy_Innes_Political%20economy_2014.pdf).

Secondary_libfile_shared_repository_Content_Innes,%20A_Political%20economy_Innes_Political%20economy_2014.pdf).

Kamyshev D. (2002) Partiya – nash nulevoy [The party is our helmsman]. *Kommersant-Vlast'*, no. 13, April 9 (<https://www.kommersant.ru/doc/317473>).

Kukolevskiy A. (2010) Medvedev porabotal na publiku. Dutaya sensatsiya [Medvedev was working for the public. Exaggerated sensation]. *Kommersant Vlast'*, no. 45, November 15 (<https://www.kommersant.ru/doc/1532244>).

Kynev A.V. (2017) Gosudarstvennaya Duma RF VII sozyva: mezhdu “spyashchim potentsialom” i partiynoy distsiplinoy [The State Duma of the Russian Federation of the seventh convocation: between the “sleeping potential” and the party discipline]. *Politiya*, no. 4 (87), pp. 65–81 ([http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4\(87\)-65-81.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2017-4(87)-65-81.pdf)).

Paneyakh E. (2018) K chemu privodit ostryy defitsit predstavitel'stva [Where an acute shortage of representation leads]. *Vedomosti*, November 1 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2018/10/31/785350-ostrii-defitsit-predstavitelstva>).

Sas I. (2008) V trekh chteniyakh – za odin den'. Gosduma namerena rassmotret' antikrizisnyy paket zakonoproektov v forsirovannom rezhime [Three readings – In one day. The State Duma intends to consider the anti-crisis package of bills in the forced mode]. *Rossiyskaya gazeta* (<https://rg.ru/2008/10/03/duma-paket.html>).

Shul'man E. (2014) *Zakonotvorchestvo kak politicheskiy protsess* [Lawmaking as a Political Process]. Moscow: Moskovskaya shkola grazhdanskogo prosveshcheniya.

Shul'man E. (2017) Probuzhdenie spyashchego parlamenta [The Awakening of the Sleeping Parliament]. *Vedomosti*, July 31 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/31/727051-probuzhdenie-parlamenta>).

Vorozheykina T. (2009) Avtoritarnye rezhimy XX veka i sovremennaya Rossiya: skhodstva i otlichiya [Authoritarian regimes of the XX century and modern Russia: similarities and differences]. *Vestnik obshchestvennogo mneniya*, no. 4, pp. 50–68.

Vyadro M.A. (2014) Analiz kachestvennykh pokazateley predstavitel'skoy deyatel'nosti deputatov Gosudarstvennoy Dumy chetyertogo i pyatogo sozyvov [Analysis of the qualitative indicators of the representative activity of the State Duma deputies of the fourth and fifth convocations]. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, no. 5 (44), pp. 19–25.

Zor'kin V.D. (2018) Bukva i dukh Konstitutsii [The letter and the intent of the Constitution]. *Rossiyskaya gazeta* (<https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstituci-mozhno-ustrandit-tochechnymi-izmeneniami.html>).

© Е. Лукьянова, Е. Порошин, 2019