

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.И. Волгин

ЗАКОН О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ 1995 г. КАК ПРЕДМЕТ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДИСКУССИИ

В статье рассматривается процесс принятия Федеральным Собранием РФ закона о выборах депутатов Государственной Думы второго созыва. Этот нормативный акт, ставший неотъемлемой частью российского избирательного законодательства 1990-х гг., неожиданно превратился в предмет острых политических разногласий. Инициаторами конфликта выступили депутаты нижней палаты, избранные от общественно-политических объединений, которые стремились на следующих выборах сохранить и преумножить электоральные предпочтения, дарованные Президентом в 1993 г. Отстаивая электоральное законодательство в его первоначальном виде, партийные лидеры прибегали к разного рода процедурным ухищрениям, чтобы обойти острые углы законодательного процесса. Однако подобная тактика, а также принципиальные разногласия между Госдумой и Советом Федерации, члены которого рассматривали избирательное законодательство с различающихся позиций, лишь затягивали узел противоречий. Президент РФ, который также стремился несколько «подправить» электоральные правила 1993 г., хотя и не был полностью согласен с депутатами Госдумы, выступал в этом споре скорее как арбитр, нежели как активный участник. В итоге конфликтующие стороны сумели достичь компромисса и согласовать свои интересы. В целом позитивно оценивая консенсус, достигнутый посредством грамотного использования парламентских механизмов, автор считает, что результаты этой политической сделки резко девальвировались на фоне общей кризисной ситуации в стране.

Ключевые слова: Федеральный закон, выборы, Государственная Дума, Совет Федерации, Президент, парламент, избирательная система.

Annotation: The article discusses the process of adoption by the Federal Assembly of a law on the election of deputies of the Second State Duma. This law, which became an integral part of the Russian electoral legislation of the

Волгин Евгений Игоревич — кандидат политических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; *E-mail:* plytony@yandex.ru

1990s, suddenly became the subject of political disagreement. The conflict was initiated by Duma deputies elected from political associations who wanted to reserve all the electoral opportunities that had been granted by the President in 1993. Defending electoral legislation in its original form, party leaders used various procedural tricks to pass the law they needed. However, such tactics, as well as fundamental differences between the State Duma and the Federation Council, whose deputies saw the electoral legislation differently, only aggravated the conflict. However, such tactics, as well as fundamental differences between deputies of the State Duma and the Council of the Federation, who had different ideas about electoral legislation, only aggravated the conflict. The president, who initially initiated the adjustment of electoral legislation, although he did not agree with the deputies of the Duma, was an arbitrator in this conflict, but was not an active participant. As a result, the conflicting parties managed to reach a compromise and coordinate their interests. The author positively assesses the consensus reached with the help of parliamentary mechanisms, but he believes that the results of this political deal have been devalued in the context of the general crisis in the country.

Keywords: Federal law, elections, State Duma, Council of Federation, President, parliament, electoral system.

За последние годы российское избирательное законодательство претерпевало существенные изменения. Однако столь частая смена электоральной парадигмы обусловлена не столько объективной потребностью совершенствования процесса голосования для наиболее полной реализации конституционных прав граждан, сколько политической конъюнктурой. Подобная нестабильность избирательного права едва ли способствует укреплению авторитета института выборов как основы демократии.

Однако подобные манипуляции с выборным законодательством (точнее — их попытки) имели место и в 1990-е гг. Практически сразу после выборов в первую Думу, проведенных по новым правилам, Б.Н. Ельцин решил несколько изменить порядок голосования, чем вызвал яростное сопротивление парламентской оппозиции, политическая институализация которой произошла как раз благодаря электоральной реформе 1993 г. Противостояние длилось почти восемь месяцев и закончилось поражением Президента, который был вынужден уступить партийно-политическому лобби.

Сюжет, связанный с острой борьбой парламентских партий за сохранение мажоритарно-пропорциональной системы, получил определенное освещение в исследовательской литературе. Закон о выборах 1995 г. (еще на стадии его разработки) привлек

внимание правоведов, которые высказывались за преимущество именно мажоритарной системы в части соотношения кандидатов от партий и одномандатников¹. Уже конце 1995 г. в «Независимой газете» появилась большая статья кандидата исторических наук, сотрудника Администрации Президента В. Размустова «История принятия закона о выборах в Думу»². Несмотря на публикацию в неакадемическом издании статья по своему содержанию является сугубо научным исследованием. Тогда же была опубликована статья депутата С. Зенкина «Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону»³. Автор, зампред Комитета Госдумы по законодательству и судебной-правовой реформе, возглавлял рабочую группу, которая дорабатывала закон, входил в состав согласительных комиссий. По мнению С. Зенкина, процедура принятия закона о выборах была настолько сложной и насыщенной разнообразными поворотами, что вполне могла бы стать наглядным пособием по изучению многочисленных стадий законодательного процесса. В похожем ключе рассуждают авторы-составители издания «Парламентаризм в России»⁴.

Достаточно подробно рассмотрел историю принятия закона о выборах депутатов 1995 г. В. Гельман⁵. Известный российский политолог полагает, что не менее важное значение для политического развития России, помимо самих выборов, имело согласование интересов различных сегментов российского политического общества, достигнутое в ходе электоральной реформы. Правовед Ю. Веденеев, будучи в те годы членом ЦИКа, отмечает, что в ходе упорной парламентской борьбы представители партийно-политического исте-

¹ Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 г. и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994. С. 28–49; Гаджиев Г.А. Подготовка законопроектов о формировании федеральных органов власти в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 1. С. 69–70; Зиновьев А.В. Избирательная система России нуждается в радикальной реформе // Правоведение. 1994. № 3. С. 98–102. Постников А.Е. Избирательное право в России. М., 1996. С. 97–107; Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 88–90.

² Независимая газета. 1995. 29 ноября.

³ Зенкин С.А. Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону // Российская Федерация. 1995. № 13. С. 12–15.

⁴ Парламентаризм в России. Федеральное собрание 1993–1995 гг. V Государственная Дума. Совет Федерации Первого Созыва / Под ред. Мдоянца С.А., Салмина А.М. М., 1996. С. 61.

⁵ Гельман В.Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 137–144.

блишмента, пытаясь ввести институт преференции для одной из составных частей комбинированного представительства, отстаивали свое прежнее право т.н. «двойной баллотировки»⁶.

После принятия ФЗ «О выборах депутатов...» 1995 г. эксперты в области избирательного права подготовили научно-практический комментарий к данному акту. Они также подчеркивали, что известный документ рождался трудно, а многие интересные идеи и предложения, которые были представлены Президентом, так и не нашли воплощения в законе⁷. А. Вешняков, занимавший пост секретаря Центризбиркома, сожалеет о том, что депутатам так и не удалось на законодательном уровне ограничить участников электорального процесса исключительно политическими партиями⁸. В другой статье автор говорит о нарушениях избирательного законодательства уже на старте избирательной кампании⁹. В книге В. Тимошенко и С. Заславского «Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г.», написанной по итогам электоральной кампании, разбираются основные недостатки избирательного законодательства уже после применения его на практике¹⁰.

Электоральная кампания 1995 г. характеризовались усилением роли Центральной избирательной комиссии. Еще на стадии регистрации федеральных списков Центризбирком нередко отказывал некоторым избирательным объединениям по формальным причинам. Однако подобные действия порождали политико-правовые конфликты, разрешаемые в судебном порядке. Отголоски этих процессов находили отражение в публикациях, авторы которых (сотрудники ЦИК или оппонировавшие им судьи Верховного Суда) отстаивали свою правоту¹¹.

⁶ Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 25.

⁷ Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы. М., 1995. С. 7.

⁸ Вешняков А. Законы о выборах у нас и в мире // Российская Федерация. 1995. № 18. С. 16.

⁹ Вешняков А. Центризбирком поставлен в сложное положение // Российская Федерация. 1995. № 16. С. 7–8.

¹⁰ Тимошенко В.И., Заславский С.Е. Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г.: опыт, проблемы, перспективы. М., 1996.

¹¹ Пискотин М. Центризбирком в героях дня // Российская Федерация. 1995. № 22. С. 4–6; Веденеев Ю.В., Лысенко В.И. Процессы и решения // Вестн. ЦИК РФ.

Авторы издания «Россия: партии, выборы, власть», повествуя о подготовке ФЗ «О выборах депутатов...» 1995 г., указывают, что смешанная система была предложена депутатами ряда фракций, в т.ч. КПРФ, в целях обеспечения наиболее полного учета волеизъявления граждан, повышения активности избирателей, развития процесса структурирования различных общественно-политических сил¹². А. Попов в книге «Выборы в Государственную Думу РФ 1993 и 1995 гг.» пишет, что главным разногласием во время обсуждения данного закона стала именно проблема сочетания мажоритарной и пропорциональной систем¹³. А. Махова полагает, что сохранению смешанной электоральной модели способствовало создание в Думе временной коалиции ее заинтересованных сторонников. В результате с незначительными изменениями такой порядок сохранился на протяжении трех избирательных циклов¹⁴. В похожем ключе рассуждает М. Лукиянов, который связывает стабильность электоральной системы в 1995–2002 гг. с корпоративно-политической сплоченностью думских фракций¹⁵. В. Шейнис, «крестный отец» российской избирательной модели, принимавший непосредственное участие в парламентских баталиях, отмечает, что отстоять ее важнейшие принципы, заложенные еще Конституционной комиссией, удалось в условиях «цейтнота и острых столкновений»¹⁶. А. Курочкин акцентирует внимание на том, что основной особенностью закона о выборах 1995 г. стало отсутствие «какого бы то ни было партийного эксклюзива на участие в парламентских выборах», что было продиктовано стремлением снизить ценность партий как игроков на политической арене¹⁷.

1995. № 17. С. 48–59; *Фадин А.* Когда эмоции преобладают над объективностью // Вестн. ЦИК РФ. 1995. № 19. С. 108–112.

¹² Россия: партии, выборы, власть / Ред. Краснова В.Н. М., 1996. С. 29.

¹³ *Попов А.М.* Выборы в Государственную Думу РФ 1993 и 1995 гг. Вологда, 1999. С. 69.

¹⁴ *Махова А.В.* Развитие российской электоральной политики как результат взаимодействия ее основных субъектов (1989–2004). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/razvitie-rossiyskoy-elektoralnoy-politiki-kak-rezultat-vzaimodeystviya-ee-osnovnyh-subektov-1989-2004-gg> (дата обращения: 19.02.19).

¹⁵ *Лукиянов М.Ю.* Трансформация избирательной системы в условиях российской политической действительности: Дисс. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009. С. 13.

¹⁶ *Шейнис В.Л.* Превращения избирательной системы в России // *Общественные науки и современность*. 2008. № 6. С. 39.

¹⁷ *Курочкин А.В.* Правовая институализация политический партий в постсоветской России // *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2016. Т. 8. № 1. С. 80.

В. Наумов рассматривает процесс принятия закона о выборах депутатов Госдумы одновременно с обсуждением ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации». Автор считает, что, несмотря на все коллизии, которые сопровождали первый закон, судьба второго законопроекта оказалась гораздо сложнее. В целом, отмечает В. Наумов, закон о выборах депутатов Госдумы 1995 г. сохранил многие нормы Положения о выборах 1993 г. Однако в некоторых его статьях содержался ряд нововведений¹⁸. Известный исследователь современной российской многопартийности Ю.Г. Коргунюк акцентирует внимание на огромном количестве избирательных объединений, допущенных Центризбиркомом к участию в выборах 1995 г., что, безусловно, стало результатом недоработки избирательного закона¹⁹.

А. Кынев и А. Любарев в книге «Партии и выборы в современной России» полагают, что значение принятия данного закона трудно переоценить. Выборы депутатов Госдумы второго созыва получили стабильную законодательную основу и смогли пройти в конституционные сроки. Авторы отмечают, что в процессе длительной и нелегкой работы удалось не только достичь согласованных интересов различных ветвей власти и сегментов российского политического общества, но также отстоять неизменность основных параметров избирательной системы²⁰.

Литература, посвященная эволюции российского электорально-го законодательства в 1990-е гг., отнюдь не исчерпывается вышеназванными работами. Мы ограничились выборочными публикациями, авторы которых заостряют внимание на перипетиях, связанных с принятием закона о выборах депутатов Госдумы 1995 г. Однако практически везде имеет место общее (при этом порой весьма подробное) описание отдельных событий парламентской практики, без попытки проникнуть в их суть и выстроить определенную схему, объясняющую те или иные коллизии, сопровождавшие принятие избирательного закона.

Цель данной статьи заключается в том, чтобы, структурировав и систематизировав имеющийся в нашем распоряжении материал, представить процесс принятия закона о выборах депутатов Госдумы 1995 г. как политико-правовой конфликт, имеющий свою логику и разрешение.

¹⁸ Наумов В.И. Избирательное законодательство России: этапы становления. М., 1998. С. 29, 32.

¹⁹ Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С. 344.

²⁰ Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России. М., 2011. С. 328.

Политический кризис 1993 г. знаменовал начало масштабной электоральной реформы. До декабря 1993 г. мало кто верил, что в России в отсутствие сколько-нибудь влиятельных партийно-политических институций применение пропорциональной системы увенчается успехом²¹. Тем не менее, многопартийная Дума стала реальностью. Учитывая, что выборы 1993 г. проходили в чрезвычайных условиях на основе президентских указов, после стабилизации политического процесса и избрания нового парламента возникла объективная необходимость, чтобы представительная власть легитимировала электоральные нововведения Президента, облеченные теперь в форму его законодательных инициатив и имевших намерение превратиться в федеральные законы.

23 ноября 1994 г. депутаты Госдумы рассмотрели в первом чтении проект закона «О выборах депутатов Государственной Думы...», внесенный в нижнюю палату Б.Н. Ельциным. Документ был разработан Центризбиркомом, а докладчиком выступил представитель Президента, зампреда ЦИК А. Иванченко²². Данный проект, хотя и воспроизводил избирательную модель 1993 г., имел некоторые принципиальные отличия:

- менялась пропорция между кандидатами-списочниками и одномандатниками (150:300) в пользу последних (Президент решил сократить «партийную квоту» ввиду того, что пропорциональная система явно благоволила на выборах оппозиции);
- до 7% повышался «заградительный барьер» для электоральных блоков (для избирательных объединений он по-прежнему составлял 5%);
- не допускалось одновременного выдвижения одного и того же кандидата по федеральному списку и в одномандатном округе;
- увеличивалось до 250 тыс. число подписей, которые избирательные объединения (блоки) должны были собрать в поддержку своих списков;
- восстанавливалась исключенная в 1993 г. норма о признании выборов по одномандатному округу несостоявшимися в случае, если количество голосов против всех кандидатов

²¹ Волгин Е.И. Электоральная реформа 1993 года в российском политическом дискурсе // Клио. 2017. С. 175–184.

²² Государственная Дума Федерального Собрания РФ (далее — ГД ФС РФ). Хроника заседания 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3131/> (дата обращения: 25.03.19).

превысит количество голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов «за»;

- избирательное объединение, собравшее все 250 тыс. подписей, освобождалось от сбора подписей за своих кандидатов, выдвинутых в одномандатных избирательных округах (не включенных в федеральный список);
- политические объединения, представленные в I Думе, освобождались от сбора подписей на выборах во II Думу.

Безусловно, все эти нововведения, хотя и ущемляли интересы думских «партийцев», носили вполне рутинный законопроектный характер и не являлись источником конфликта. Тем более, что профильный Комитет легко парировал президентские инициативы, рекомендовав депутатам в целом поддержать проект Ельцина с тремя принципиальными оговорками, предусматривавшими²³:

- сохранение прежнего паритета (225:225) между кандидатами от партий и одномандатниками²⁴;
- восстановление возможности двойного выдвижения для кандидатов из партийных списков в одномандатных округах;
- отказ от «унизительной» (по мнению членов ГД) льготы, позволявшей парламентским партиям не собирать подписи в поддержку своих списков на выборах 1995 г.

В итоге депутаты приняли президентский законопроект в первом чтении, внося в него две принципиальные поправки:

- восстанавливался паритет (225:225) между кандидатами от избирательных объединений (блоков) и независимыми выдвиженцами;
- кандидатам, включенным в федеральный список, разрешалось одновременно выдвигаться от того же избирательного объединения в одномандатных округах²⁵.

²³ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3130/> (дата обращения: 25.03.19).

²⁴ Такой порядок создавал дополнительную страховку для кандидатов из списка, которые в случае провала своей партии на выборах проходили в одномандатных округах и, наоборот, проигрывая в округе — попадали в Думу по списку. Парламентская пресса называла такое избрание «феноменом оборотня». В I Думе, по разным подсчетам, такими «антиизбранниками» (т.е. не прошедшими в одномандатных округах, но победившими по списку) являлись 66 депутатов. См.: Независимая газета. 1995. 18 октября.

²⁵ «За» проголосовали 258 чел., 36 высказались «против», 1 «воздержался» // ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3130/> (дата обращения: 25.03.19); Собрание законодательства РФ (далее — СЗ РФ). 1994. № 32. С. 3317.

Поправка об исключении из законопроекта статьи, освобождавшей парламентские организации от сбора подписей на следующих выборах, голосовалась отдельно и, получив лишь 200 голосов «за», была отклонена (из-за противодействия фракции ЛДПР)²⁶, т.е. сохранилась в законопроекте.

При этом депутаты нарушили Регламент, который гарантировал субъекту законодательной инициативы (в данном случае — Президенту) рассмотрение в первом чтении (принятие или отклонение) именно его, а не чужой концепции под тем же названием. По сути, парламентарии, существенно изменив первоначальную редакцию документа, проголосовали уже за собственный законопроект под эгидой «президентского». В конце 1994 г. — начале 1995 г. Ельцин дважды обращался к Председателю Думы И. Рыбкину с письмами, в которых указывал на процедурное нарушение и предлагал депутатам вернуться к рассмотрению законопроекта в первом чтении в его изначальной редакции с некоторыми новыми добавлениями²⁷:

- сохранение соотношения 150:300 в пользу одномандатников;
- проведение второго тура голосования в одномандатных округах;
- восстановление права двойного выдвижения для кандидатов от партий в одномандатных округах.

Однако 14 декабря 1994 г. депутаты отвергли предложение Ельцина вернуться к обсуждению законопроекта в первоначальной редакции²⁸. Именно здесь, на наш взгляд, берет свое начало «завязка» политического конфликта между Президентом и нижней палатой. Очевидно в дальнейшем многих проблем можно было избежать, если бы депутаты поступили более «дипломатично», одобрив закон в первом чтении в его первоначальной редакции, а затем, уже в ходе второго чтения, вносили свои изменения. Но депутаты, для которых предложенные Ельциным новшества казались неприемлемыми, решили «идти напролом».

К исправлению процедурной оплошности Дума приступила лишь после того, как законопроект был полностью подготовлен ко второму чтению. Доработку документа осуществляла рабочая группа в составе 16-ти депутатов во главе с С. Зенкиным, которая

²⁶ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3130/> (дата обращения: 25.03.19).

²⁷ Независимая газета. 1995. 15 марта, 29 ноября.

²⁸ Стенограмма заседания ГД ФС РФ от 14 декабря 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3121/> (дата обращения: 25.03.19).

совместно со специалистами ЦИК провела в начале 1995 г. 17 заседаний, рассмотрев 700 поправок (для сравнения — законопроект о федеральном бюджете собрал «всего» 250 поправок), многие из которых было рекомендовано принять или же учесть частично²⁹.

15 марта 1995 г. документ был представлен во втором чтении³⁰. Перед тем, как перейти к его рассмотрению, депутаты, чтобы выйти из «процедурной ловушки», отклонили президентский законопроект и лишь с пятой попытки приняли свой вариант, рекомендованный Комитетом по законодательству еще 23 ноября 1994 г., но с некоторыми важными дополнениями:

- восстанавливался 5-процентный барьер для избирательных блоков;
- снижалось (до 200 тыс.) число подписей для регистрации партийного списка;
- элиминировалась льгота, освобождавшая парламентские партии от сбора подписей на следующих выборах;
- изымалась графа «против всех» на выборах в одномандатных округах, которая в случае получения наибольшего числа голосов превращала эти выборы в несостоявшиеся³¹.

24 марта 1995 г. нижняя палата приняла ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» в третьем, окончательном чтении³². Стараниями парламентариев избирательное законодательство было не просто возвращено к Положению 1993 г. (в его уточненной редакции), но также содержало некоторые не вполне конституционные новации, которые явно «подыгрывали» кандидатам от партий.

Федеральный закон от 24 марта 1995 г. предусматривал:

- сохранение паритета между кандидатами от партий и одномандатниками (225:225);
- сохранение права для кандидата из федерального списка одновременно баллотироваться в одномандатном округе;
- сохранение 5-процентного «заградительного» барьера;

²⁹ Зенкин С. Указ. соч. С. 13–14; Российская газета. 1995. 4 февраля.

³⁰ Стенограмма заседания ГД ФС РФ от 15 марта 1995 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3083/> (дата обращения: 03.02.19).

³¹ Правда, когда законопроект проходил третье чтение, графу «против всех» пришлось восстановить, ибо ее отмена противоречила ФЗ от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях...», однако в новой редакции она не имела никаких юридических последствий.

³² Проголосовало «за» 256 чел., «против» — 35 чел., «воздержался» 1 чел. // Хроника заседания ГД от 24 марта 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3078/> (дата обращения: 03.02.19).

- повышение до 200 тыс. порога минимальной численности подписей, которые было необходимо собрать в поддержку списков кандидатов (в 1993 г. — 100 тыс.);
- требование для независимого кандидата в округе собрать не менее 1% подписей от численности избирателей, проживающих на данной территории;
- освобождение кандидата от избирательного объединения, баллотировавшегося в одномандатном округе, от сбора подписей избирателей при условии, если его объединение собирало 200 тыс. подписей в поддержку своего федерального списка.

12 апреля 1995 г. закон был рассмотрен Советом Федерации, где изначально он имел мало шансов на одобрения. Зампред профильного комитета Е. Мизулина, выступавшая докладчиком по этому документу, рекомендовала коллегам его отклонить ввиду несогласия с тем паритетом, которые установили депутаты Госдумы между кандидатами от партий и от территориальных округов. Сенаторы полностью разделяли пропорцию, установленную Президентом (150:300). В итоге Совфед провалил закон («за» проголосовало всего 11 чел., «против» — 113)³³. Сенаторы не скрывали, что причина столь сильной «антипартийной аллергии» кроется в сугубо «столичном» характере российских партий, что выражалось в преобладании москвичей в текущем составе Думы при отсутствии осязаемых партийных ячеек на местах. Регионалы не желали уступать свои «электорально-авторитарные» вотчины представителям «политических окурков» (как называл российские партии сенатор Н. Кондратенко)³⁴.

После отклонения закона была создана согласительная комиссия, в состав которой вошли представители Совфеда и Госдумы (Ю. Болдырев, Е. Мизулина, В. Исаков, С. Зенкин, А. Лукьянов, В. Рыжков, В. Шейнис и др.)³⁵. Комиссия провела всего лишь одно заседание. Сопредседатель согласительной комиссии Исаков, истолковав вялое участие членов Совфеда в переговорном процессе как «саботаж» (на заседании от Совфеда из семи делегированных палатой человек присутствовали лишь Болдырев и Мизулина), в

³³ Стенограмма 19-го заседания СФ 11–14 апреля 1995. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=13.04.1995> (дата обращения: 04.02.19).

³⁴ Там же. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=13.04.1995> (дата обращения: 25.03.19).

³⁵ СЗ РФ. 1995. № 17. С. 1476, 1505.

спешном порядке инициировал вынесение недоработанного документа на пленарное заседание Госдумы³⁶.

21 апреля 1995 г. состоялось повторное рассмотрение закона о выборах нижней палатой. Депутаты не пытались преодолеть вето Совета Федерации, а проголосовали поправки, рассмотренные так и не завершившей свою работу согласительной комиссией. В результате голосования таких «полусогласованных» вариантов практически ни одно из существенных замечаний Совета Федерации не было учтено³⁷. В итоге Госдума приняла законопроект о выборах депутатов «в новой редакции» (на самом деле — без каких-либо принципиальных изменений), причем — сразу в трех чтениях (256 чел. «за»)³⁸. Причем, депутаты решили пойти на парламентскую хитрость. Понимая, что закон в таком виде не найдет одобрения в верхней палате, они, поспешно утвердив его 21 апреля, рассчитывали на то, что ввиду грядущих майских праздников Совет Федерации просто не успеет собраться для рассмотрения поступившего из Думы документа, который, «отлежав» в СФ положенные две недели, поступит на подпись Президенту.

Однако эти расчеты не оправдались. 4 мая 1995 г., в последний день, когда Совет Федерации еще мог выразить свою позицию, верхняя палата все-таки собралась и дружно «отфутболила» представленный Госдумой закон. Результаты голосования практически не изменились: «за» думский вариант проголосовало всего 11 чел., «против» — 114. Рейтинговое голосование показало, что большинство членов СФ (97 чел.) выступает за избрание Думы полностью на мажоритарной основе³⁹. Руководствуясь этими данными, Совфед рекомендовал нижней палате исключить из закона положение об избрании депутатов по федеральному округу⁴⁰. Так непродуманная тактика депутатов превратила достаточно рутинный парламентский вопрос в настоящий конфликт палат, еще сильнее затянув узел противоречий.

Между тем, затягивание с принятием закона о выборах было не в интересах российского политического класса. Согласно переход-

³⁶ Общая еженедельная газета. 1995. 27 апреля — 3 мая.

³⁷ Московские новости. 1995. 23–30 апреля.

³⁸ Стенограмма заседания ГД от 21 апреля 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3066/> (дата обращения: 04.02.19).

³⁹ Стенограмма 20-го заседания СФ 4 мая 1994. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=04.05.1995> (дата обращения: 25.03.19).

⁴⁰ СЗ РФ. 1995. № 20. С. 1773.

ным положениям Конституции, легислатура I Думы истекла в декабре 1995 г. Тогда же должны были состояться новые выборы, дата которых объявлялась не позднее, чем за четыре месяца до дня голосования (т.е. во второй половине августа 1995). До этого момента палаты ФС должны были полностью согласовать избирательное законодательство, а Президент — подписать и обнародовать его. Однако, учитывая непростую ситуацию, в которой оказались законодатели, а также то, что 21 июля 1995 г. Дума уходила на каникулы, времени оставалось не так много (следует учесть, что помимо закона о выборах, парламент также должен был успеть утвердить закон о нарезке одномандатных избирательных округов). При самом неблагоприятном раскладе, если Федеральному Собранию не удавалось согласовать закон в положенные сроки, выборы во II Думу «по указу» (как в 1993 г.) теперь могли быть восприняты как антиконституционные. Таким образом, противостояние палат создавало угрозу серьезного политического кризиса, который в условиях тяжелой социально-экономической и внутривнутриполитической ситуации мог привести к непредсказуемым последствиям.

Однако депутаты Госдумы не собирались отступать. 11 мая 1995 г. парламентарии (с третьей попытки) преодолели вето Совфеда (302 «за») и приняли закон в прежней (думской) редакции⁴¹. Проголосовав таким образом, лидеры парламентских фракций перевели конфликт на новый уровень, резко повысив ставки в их противостоянии с региональным «антипартийным» лобби.

Теперь решающее слово оставалось за Президентом, с законопроектом которого думцы также изначально обошлись не вполне корректно. Но это не смущало парламентариев. По заверению Исакова (ссылавшегося, в свою очередь, на помощников президента Г. Сатарова и М. Краснова), проблем с «президентской визой» не должно было возникнуть, т.к. ранее глава государства заявлял, что подпишет закон в том виде, в каком его представит парламент. Кроме того, Ельцин неоднократно заверял своих западных коллег в том, что выборы в Думу состоятся в положенный срок⁴². Однако 23 мая 1995 г. Президент, учитывая мнение Совета Федерации, отклонил закон. В очередном письме депутатам Президент несколько обновил свои условия:

⁴¹ Стенограмма заседания ГД от 11 мая 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3062/> (дата обращения: 05.02.19).

⁴² Ъ. 1995. 12 мая; Независимая газета. 1995. 18 мая.

- вернуться к изначальной пропорции 300:150 в пользу одномандатников;
- установить 50-процентную (вместо 25%) обязательную явку на выборах в одномандатных округах;
- использовать в одномандатных округах мажоритарную систему абсолютного большинства с возможностью проведения второго тура;
- изъять из закона положение, согласно которому кандидат, находящийся на государственной (муниципальной) службе или же работающий в СМИ, должен был уходить в «предвыборный отпуск»⁴³.

Судя по всему, на решение Президента повлияло давление В.С. Черномырдина, ставшего лидером новой «партии власти» «Наш дом — Россия». Это объединение, наспех сколоченное в мае 1995 г. из федеральной и региональной номенклатуры, «представителей бизнеса и шоу-бизнеса», а также прочих «привилегированных сословий» постсоветского социума, на грядущих выборах собиралось сделать основной упор именно на кандидатов-одномандатников, выборы которых хорошо контролировались местной администрацией⁴⁴.

Президентское вето привело депутатов в состояние «крайнего ожесточения». На пленарном заседании 24 мая 1995 г.⁴⁵ парламентарии не преминули связать действия Ельцина с его коварными планами сорвать не только парламентские, но и президентские выборы. Депутаты дважды безуспешно пытались преодолеть президентское вето. Но даже если бы им вновь вдруг удалось набрать необходимые 2/3 голосов, преградой на их пути вставал Совет Федерации, где за закон в его думской редакции поддерживало лишь 13 чел. Поэтому преодоление президентского вето выглядело бы как бесполезная политическая демонстрация, которая, возможно, окончательно закрывала для партийно-политического истеблишмента перспективу провести выборы на своих условиях.

Оставалось лишь одно — вновь создавать согласительную комиссию и договариваться. В состав комиссии вошли представители всех думских фракций и групп: В. Жириновский, Л. Завадская, К. Затулин, С. Зенкин, В. Исаков, Г. Кулик, А. Лукьянов, В. Шейнис

⁴³ Т. 1995. 24 мая.

⁴⁴ Общая еженедельная газета. 1995. 25–31 мая; Московские новости. 1995. 21–28 мая; Независимая газета. 1995. 24 мая.

⁴⁵ Стенограмма заседания ГД от 24 мая 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3054/> (дата обращения: 06.02.19).

и др. Президентскую сторону представляли замначальника Государственного правового управления Л. Брычева, Г. Сатаров и полпред Президента в ФС А. Яковлев. Совфед был представлен В. Шумейко, Е. Мизулиной, В. Тарасенко и др.⁴⁶

С 25 мая по 8 июня 1995 г. комиссия провела три напряженных, но достаточно плодотворных заседания. В первый же день переговоров стороны отказались от 50-процентного порога явки при голосовании в одномандатных округах. Это предложение не поддержали ни депутаты Федерального Собрания, ни члены Центризбиркома. Учитывая, что все региональные выборы проходили до этого при кворуме менее 50%, повышение явки означало бы, что голосования в большинстве округов могло вообще не состояться. В итоге вернулись к 25-процентному барьеру.

Практически единогласно был отвергнут двухтуровый порядок голосования в одномандатных округах как противоречащий самой логике смешанной несвязанной избирательной системы. Также думцы не стали настаивать на обязательном «предвыборном отпуске» для чиновников и сотрудников СМИ — участников предвыборной гонки. Согласительная комиссия предложила использовать более обтекаемую формулировку, согласно которой после регистрации любой кандидат не мог использовать преимущества своего служебного положения в интересах собственного избрания⁴⁷.

Из законопроекта исключалось неконституционное положение, освобождавшее кандидата из списка избирательного объединения, одновременно баллотировавшегося в одномандатном округе, от сбора 1% подписей избирателей данного округа. Тем самым «парашютисты из центра» (как называла партийных выдвиженцев пресса) уравнивались с независимыми кандидатами. Однако депутаты посчитали, что сбор подписей для партийного выдвиженца налагает на него дополнительную нагрузку. Поэтому дабы как-то компенсировать эти труды, комиссия выступила за то, чтобы подписи, собранные в поддержку кандидата, выдвинутого избирательным объединением (блоком) по одномандатному округу и зарегистрированного окружным избиркомом, включались в число тех 200 тыс. подписей, которые партии было необходимо собрать для регистрации своего списка⁴⁸. Так партийный выдвиженец помогал своей организации в сборе «автографов избирателей».

⁴⁶ СЗ РФ. 1995. № 22. С. 2028; Б. 1995. 26 мая.

⁴⁷ Известия. 1995. 27 мая.

⁴⁸ *Зенкин С.А.* Указ. соч. С. 15.

Единственным принципом, которым депутаты никак не могли поступиться, оставался «проклятый вопрос» о соотношении кандидатов от избирательных объединений (блоков) и кандидатов одномандатников. Этот вопрос трижды голосовался на заседаниях согласительной комиссии, и все три раза думцы «намертво» держались за равное соотношение. Но именно этот паритет не устраивал сенаторов, которым не нравилось засилье в Думе москвичей, прошедших по партийным спискам⁴⁹. Понимая, что при сохранении прежнего соотношения (225:225) законопроект вновь рискует быть отклоненным в Совфеде, и одновременно пытаясь исправить известный дисбаланс, комиссия решила включить в закон положение, согласно которому федеральный список кандидатов обязательно разбивался (полностью или частично) на региональные группы (по субъектам или группам субъектов РФ при условии, что от одного субъекта в нем будет находиться не более 30% кандидатов), причем центральная часть списка не могла превышать 12 кандидатов. Эта идея принадлежала депутату от фракции «Яблока» И. Лукашеву⁵⁰, однако стоит напомнить, что Положение о выборах 1993 г. также предусматривало наличие в списке кандидатов региональных групп, однако это положение носило диспозитивный характер.

9 июня 1995 г. на пленарном заседании Думы В. Исаков доложил коллегам об итогах работы согласительной комиссии, а также ответил на ряд вопросов. Депутатов смутил достаточно сомнительный порядок, согласно которому подписи, собранные кандидатом от партии (блока) в одномандатном округе, плюсовались к общему числу подписей, которые собирало данное избирательное объединение (в 1998 г. Конституционный Суд признает такой порядок нелегитимным). В ответ Исаков сослался не на закон, а на позицию ЦИК, который, по его словам, «не считает, что это большая проблема» и не будет препятствовать такой практике на выборах в декабре 1995 г.

Депутаты также просили пояснить смысл формулировки, запрещавшей участникам электоральной кампании использовать преимущества своего должностного положения. Отвечая на этот вопрос, Исаков напомнил, что именно эта статья в ее прежней редакции навлекла президентское вето. Одновременно он сослался

⁴⁹ На выборах 1993 г. из 225 кандидатов от партий было избрано, по разным подсчетам, от 133 (59,1%) до 138 (61,7%) жителей столицы. См.: Независимая газета. 1995. 18 октября; Общая еженедельная газета. 1994. 22–28 декабря.

⁵⁰ Ъ. 1995. 7 июня, 9 июня.

на невозможность детального описания в законе всех нюансов, связанных с использованием «административного ресурса». Поэтому, если избирательная практика выявит подобные нарушения, их весомость и опасность, по словам Исакова, определит суд.

Во время обсуждения вопроса о диверсификации федеральных списков, поступило предложение не включать в региональные группы лиц, не проживающих на территории субъектов РФ, совпадающих с этими группами (в противном случае «борьба с москвичами» в Думе теряла всякий смысл). Но Исаков сумел обойти и этот вопрос, сославшись на отмену института прописки, затруднявшего территориальную идентификацию кандидата. В итоге закон поддержали 264 депутата; 43 проголосовали «против»; 3 «воздержались»⁵¹.

14 июня 1995 г. Совет Федерации рассмотрел закон в третий раз. Судя по стенограмме, сенаторам не особо нравился даже этот, доработанный с учетом их замечаний, вариант. После непродолжительной дискуссии закон был поставлен на голосование, но недобрал необходимого числа голосов (проголосовало «за» 76 депутатов, «против» — 26)⁵². После голосования дискуссия продолжилась, а Шумейко явно не спешил переходить к другому вопросу напряженной повестки. Более того, спикер Совфеда попросил сенаторов переголосовать, ибо в противном случае, по его словам, Дума обязательно преодолет вето и направит документ на подпись Президенту, а последний наверняка поддержит думцев. В итоге депутаты решили вернуться к обсуждению документа на следующем заседании.

На утреннем заседании 15 июня 1995 г. Совет Федерации без обсуждения наконец-таки принял закон о выборах депутатов Государственной Думы (113 — «за», 9 — «против», 3 — «воздержались»)⁵³. По сообщениям прессы, чтобы добиться такого результата, Шумейко пришлось провести многочисленные консультации, а Президент якобы пообещал региональной элите, «проконтролировать» ситуацию с законом о формировании Совета Федерации⁵⁴.

⁵¹ Стенограмма заседания ГД от 9 июня 1995 г. // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3048/> (обращение: 25.03.19); СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2364; Независимая газета. 1995. 29 ноября; *Зенкин С.* Указ. соч. С. 15.

⁵² Стенограмма 22-го заседания СФ 14–15 июня 1995. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=14.06.1995> (дата обращения: 07.02.19).

⁵³ Там же; СЗ РФ. 1995. № 25. С. 2349.

⁵⁴ Т. 1995. 16 июня.

21 июня 1995 г. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» был подписан Президентом⁵⁵. Восемимесячный «марафон» по принятию этого «многострадального» акта, казалось, завершился. Хотя в ноябре 1995 г., в самый разгар избирательной компании, группа депутатов Госдумы, а также Верховный Суд, решили оспорить легитимность отдельных положений закона о выборах депутатов в Конституционном Суде. Однако последний не дал втянуть себя в политические дразги и отказал заявителям в рассмотрении исков (КС вернется к данному акту лишь в 1998 г.).

Итак, рассмотрев один из наиболее непростых сюжетов законотворческой деятельности Федерального Собрания в первые годы его работы, можно сказать, что закон о выборах депутатов Госдумы стал одним из наиболее «труднопроходимых» актов. Если говорить о сугубо парламентской технике, которая сопровождала принятие данного закона, то она носила довольно сложный, зигзагообразный характер. Изначальный вариант документа, который был внесен в нижнюю палату Президентом, претерпел кардинальные изменения с учетом интересов партийно-политического лобби, которое несмотря на все свои программно-идеологические расхождения консолидировалось, чтобы отстоять свои прежние электоральные прерогативы. Надо сказать, что президентская сторона не пыталась оказать серьезного давления на депутатов (тем более, что Президент сам когда-то заложил основы новой избирательной модели). Наибольшее сопротивление «смешанной-несвязанной» избирательной формуле оказал Совет Федерации.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что совместная работа над законопроектом депутатов Госдумы и Совфеда, а также представителей Центризбиркома и Администрации Президента не только делали этот нормативный акт продуктом политического компромисса, но также улучшали его качество. И хотя избирательный закон был далек от идеала, он сумел обобщить предыдущую электоральную практику с тем, чтобы более адекватно способствовать реализации конституционных прав граждан.

Процедура согласования столь сложного (не столько с правовой, сколько с политической) точки зрения документа проходила по всем канонам парламентаризма в его западном, либеральном понимании. Здесь в полной мере проявились такие неотъемлемые его черты, как лоббизм заинтересованных групп, конфликт «непри-

⁵⁵ СЗ РФ. 1995. № 26. С. 2398.

миримых» интересов, широкое освещение проблемы в СМИ с целью создания определенного общественного резонанса, достаточно высокая юридическая техника, привлечение к работе экспертов и представителей общественности, наконец, апелляция к судебным органам и, самое главное, политический торг, который в условиях либеральной демократии не только уместен, но крайне необходим для преодоления разногласий и продвижения вперед.

Наверное, все вышеназванные моменты можно отнести к несомненным достоинствам гибкой политической системы, выстроенной после 1993 г., если бы не кризисная ситуация в стране, на фоне которой велись эти «парламентские игры». В условиях глубоких социально-экономических потрясений, безвластия, «криминальной революции» и кровопролитной войны в Чечне, затянувшаяся парламентская дискуссия вокруг выбора наиболее оптимальной электоральной модели едва ли интересовала электорат. Как справедливо отмечала столичная пресса: «Менее интересна эта дискуссия избирателям. По правде говоря, им она вообще безразлична»⁵⁶ (ибо те из них, которые твердо решили идти на выборы и отдать свои голоса за определенных кандидатов или партии, сделали бы это при любом порядке голосования).

Весьма символично выглядит следующий факт: когда 21 июня 1995 г. Ельцин подписал закон о выборах, Дума «ответила» на это вотумом недоверия правительству⁵⁷. Причиной тому стала трагедия в г. Буденновск, которая случилась как раз в те дни, когда парламентарии всеми силами пытались вывести наиболее приемлемую «электоральную формулу». Однако их труды во многом девальвировались теми вопиющими деформациями российской действительности, которая существовала за стенами Федерального Собрания.

Список литературы

Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1995.

Веденев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 19–28.

⁵⁶ Общая еженедельная газета. 1995. 27 апреля — 3 мая.

⁵⁷ СЗ РФ. 1995. № 26. С. 2446.

- Веденев Ю.В., Лысенко В.И.* Процессы и решения // Вестн. ЦИК РФ. 1995. № 17. С. 48–59.
- Вешняков А.* Законы о выборах у нас и в мире // Российская Федерация. 1995. № 18. С. 14–16.
- Вешняков А.* Центризбирком поставлен в сложное положение // Российская Федерация. 1995. № 16. С. 7–8.
- Волгин Е.И.* Электоральная реформа 1993 года в российском политическом дискурсе // Клио. 2017. С. 175–184.
- Гаджиев Г.А.* Подготовка законопроектов о формировании федеральных органов власти в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 1. С. 69–70.
- Гельман В.Я.* Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 1–26.
- Зенкин С.А.* Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону // Российская Федерация. 1995. № 13. С. 12–15.
- Зиновьев А.В.* Избирательная система России нуждается в радикальной реформе // Правоведение. 1994. № 3. С. 98–102.
- Коргунок Ю.Г.* Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд Индем, Московский городской педагогический университет, 2007.
- Курочкин А.В.* Правовая институализация политических партий в постсоветской России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1. С. 79–86.
- Кынев А.В., Любарев А.Е.* Партии и выборы в современной России. М.: Новое литературное обозрение, 2011.
- Лапаева В.В.* Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.
- Лукиянов М.Ю.* Трансформация избирательной системы в условиях российской политической действительности: Дисс. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009.
- Махова А.В.* Развитие российской электоральной политики как результат взаимодействия ее основных субъектов (1989–2004) // Научная электронная библиотека «Киберленинка». URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/razvitie-rossiyskoy-elektoralnoy-politiki-kak-rezultat-vzaimodeystviya-ee-osnovnyh-subektov-1989-2004-gg>.
- Наумов В.И.* Избирательное законодательство России: этапы становления. М.: Московское профсоюзное представительство, 1998.
- Парламентаризм в России. Федеральное собрание 1993–1995 гг. V Государственная Дума. Совет Федерации Первого Созыва / Под ред. Мндоянца С.А., Салмина А.М. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996.
- Пискотин М.* Центризбирком в героях дня // Российская Федерация. 1995. № 22. С. 4–6.
- Попов А.М.* Выборы в Государственную Думу РФ 1993 и 1995 гг. Вологда: Изд-во Вологодского института развития образования, 1999.

Постников А.Е. Избирательное право в России. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1996.

Россия: партии, выборы, власть / Под ред. Краснова В.Н. М.: Информационно-издательское агентство «Обозреватель», 1996.

Тимошенко В.И., Заславский С.Е. Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г.: опыт, проблемы, перспективы. М.: О-во «Знание» России, 1996.

Фадин А. Когда эмоции преобладают над объективностью // Вестн. ЦИК РФ. 1995. № 19. С. 108–112.

Шейнис В.Л. Превращения избирательной системы в России // Общественные науки и современность. 2008. № 6. С. 39–52.

Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 г. и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М.: ИГиП РАН, 1994. С. 28–49.