

УДК 342.843(470+470.311)

Заикин А.Н.*Московский государственный областной университет***ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ:
АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Аннотация. Статья посвящена исследованию избирательного законодательства, регулирующего процесс выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, и избирательного законодательства, регулирующего выборы депутатов Московской областной думы. Основу содержания работы составляет анализ двух данных систем выборов – депутатов Московской областной думы и депутатов Государственной думы. В статье отражены основные черты сходства и различий избирательного законодательства, а так же прослеживается влияние роли Президента Российской Федерации на избирательное законодательство.

Ключевые слова: выборы, Государственная дума, Московская областная дума, пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система, Президент России.

A. Zaikin*Moscow State Regional University***ELECTION OF DEPUTIES OF THE STATE DUMA
OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION, THE
ELECTION OF DEPUTIES OF THE MOSCOW REGIONAL DUMA:
ANALYSIS OF THE ELECTORAL LEGISLATION**

Abstract. The article is dedicated to the electoral legislation regulating the process of the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; as well as to the legislation regulating the election of deputies of the Moscow Regional Duma. The foundation of the work is the analysis of the two electoral systems – the Moscow Regional Duma deputies and the deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. The article describes the main similarities and differences of the electoral legislation. Besides, the author shows the influence of the role of President of the Russian Federation on the electoral law.

Key words: election, the State Duma, the Moscow Regional Duma, proportional system, mixed electoral system, President of Russia.

Указом Президента Российской Федерации № 1400 от 21 сентября 1993 года [1] прекращалась деятельность Съезда Народных депутатов и соглас-

но Положению о Федеральных органах власти на переходный период учреждался новый представительный и законодательный орган – Федеральное собрание – двухпалатный парламент

Российской Федерации. Указ устанавливал новый порядок выборов в нижнюю палату нового парламента Российской Федерации. Окончательно форма нового избирательного закона была уточнена Указом Президента РФ от 01.10.93 № 1557 [2]. В итоге в указном порядке вместе с конституционной реформой была произведена избирательная реформа. По первоначальному проекту планировалась реформа избирательного законодательства федерального уровня, затрагивающая только высший представительный и законодательный орган, но в связи с событием, развернувшимся в октябре 1993 года, возникла необходимость и изменения представительных и законодательных органов властей в регионах. Указ президента от 22 октября 1993 года № 1723 [3] предусматривал проведение выборов и изменение избирательного законодательства всех уровней представительства в РФ. Указ рекомендовал органам власти субъектов Российской Федерации принять на этой основе соответствующие нормативные акты, положения о региональных и местных выборах. Так, указным правом были прекращены полномочия Московского областного Совета народных депутатов. Указом Президента № 1738 от 24 октября 1993 года [4] было назначено проведение выборов в Московскую областную думу на 12 декабря 1993 года и утверждено положение “О выборах в Московскую областную Думу”.

Создание нового Парламента Российской Федерации, а именно нижней палаты Федерального собрания Государственной думы Российской Федерации, и Московской Областной думы, было проведено по инициативе Пре-

зидента. Данные акции показывают, что способы формирования законодательной власти в период становления Российской Федерации были сформулированы президентом. Положение “О выборах депутатов Государственной думы Российской Федерации” и Положение “О выборах в Московскую областную Думу” 1993 года аналогичны и отличаются от избирательного законодательства, регулирующим выборы Народных депутатов. Также следует отметить, что срок избрания депутатов Государственной думы и депутатов Московской областной составлял 2 года. Необходимо было разработать закон о выборах депутатов Государственной думы и о выборах депутатов Московской областной думы, чтобы они были проведены на основании закона, а не указа Президента. Однако согласно принятой Конституции Российской Федерации [5] Президент обладает правом законодательной инициативы, а следовательно, имеет возможность изменять избирательное законодательство, и к данной возможности изменения избирательного законодательства в новой России прибегали неоднократно.

Примером влияния Президента Российской Федерации на избирательное законодательство служит следующее обстоятельство: на выборах в Государственную думу Российской Федерации и в Московскую областную думу 1993 года, согласно указным положениям о выборах, утвержден количественный состав депутатов – 450 депутатов Государственной Думы Российской Федерации и 50 депутатов Московской областной думы; при этом применялась смешанная избирательная система: на выборах в Госу-

дарственную думу 225 депутатов избирались по одномандатным округам и 225 депутатов – по спискам избирательных объединений. В Московскую областную думу 25 депутатов избирались также по одномандатным округам и 25 депутатов – по общественным спискам.

Данный порядок сохранялся до 2005 года, когда был принят Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. Этот закон был четвертым по счету и устанавливал переход от смешанной на полностью пропорциональную систему, теперь все 450 депутатов избирались по партийным спискам. Инициатором данного законопроекта выступила власть в лице Президента РФ. Соответственно в 2006 году была принята новая редакция закона “О выборах депутатов Московской областной Думы” [6], где так же произошел отказ от выборов по одномандатным округам и переход к выборам всех депутатов по партийным спискам, а также изъятие из избирательного бюллетеня строки «против всех», увеличение заградительного барьера до 7%. Данные изменения избирательной системы на Федеральном и региональном уровне были произведены согласно новому законодательству, регулирующему выборы депутатов Государственной думы Российской Федерации и Московской областной думы. Новое избирательное законодательство, регулирующее выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации и Московской областной Думы отличалось наивысшей строгостью за всю историю выборов в Российской Федерации. В результате партией

“Единая Россия” на выборах депутатов пятого созыва Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и на выборах депутатов четвертого созыва Московской областной думы 2007 года было получено рекордное количество мандатов. Из 450 депутатских мест в Государственной думе Российской Федерации партия “Единая Россия” получила 315 депутатских мест [7], а из 50 депутатских мест в Московской областной думе – 33 депутатских места [8].

Президент России В.В. Путин, в своем декабрьском послании 2012 года [9] определил общие контуры нового закона о выборах в Государственную думу. Инициатива о возвращении одномандатных округов, переход к смешанной системе по старой формуле, снижение проходного барьера с 7% до 5%, как и на выборах предыдущих созывов, снова исходили от Президента. В итоге данные предложения приобрели форму нового закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», на основании, которого будут проходить выборы в Государственную думу седьмого созыва. В отличие от выборов депутатов Государственной думы РФ возврат к смешанной пропорционально-мажоритарной системе на выборах Московской областной думы пятого созыва произошел ранее, 4 декабря 2011 года согласно закону “о выборах в Московскую областную думу” [10]. На них применялась смешанная система, с плавающим заградительным барьером.

Закон Московской области “О выборах депутатов Московской областной Думы” [11] основывался на нормах Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав граждан

Российской Федерации» [12]. Он устанавливал четырехлетний срок избрания депутатов Московской областной думы.

Отличительной чертой избирательного законодательства о выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от выборов депутатов Московской областной думы является то, что полномочия Московской областной думы могут быть продлены без выборов. Продление полномочий подтверждалось официальным разъяснением Государственно-правового управления Президента Российской Федерации. Срок полномочий депутатов Московской областной думы был нормативно урегулирован не правовым актом Президента Российской Федерации, а правовым актом Совета народных депутатов Московской области. Указ Президента Российской Федерации имеет рекомендательный характер, поскольку сам вопрос относится к исключительной компетенции субъекта Российской Федерации – Московской области. Переходные положения, касающиеся Московской областной думы, носили лишь рекомендательный характер. Они были приняты органами государственной власти Московской области, а следовательно, и продление срока депутатов Московской областной думы, – в компетенции органов государственной власти Московской области. Предпосылками продления полномочий являлось то, что в течение первого созыва не был создан устав Московской области и не был принят закон Московской области о выборах депутатов Московской областной думы, согласно которым должны осуществляться дальнейшая деятельность

Московской областной думы, а также выборы в нее. Текущая ее деятельность основывалась на основных положениях 1993 года. А если бы проведение выборов по истечении срока полномочий первого созыва согласно переходным положениям было бы все же назначено, то проведение пришлось бы регулировать по указам Президента РФ, хотя Государственной Думе первого созыва удалось в срок ее полномочий принять закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» [13] с расчетом, чтобы выборы прошли в конституционные сроки. Кроме того, депутаты понимали, что принятие кодекса требует длительного времени и если его разработка затянулась бы, то очередные выборы в Государственную думу 1995 года вновь прошли бы не по разработанному закону, а по указу Президента.

В основе избирательного законодательства Московской области в частности лежит закон «О выборах депутатов Московской Областной Думы» [14], статья 1-я которого гласит: «Правовую основу назначения, подготовки и проведения выборов депутатов Московской областной думы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), другие федеральные законы, Устав Московской области, Закон Московской области N 3/94-ОЗ «О Московской областной Думе», настоящий Закон и

иные законы Московской области» [15]. Инициатором основных Федеральных законов, составляющих правовую основу выборов депутатов Московской областной Думы, является Президент Российской Федерации; следовательно, косвенно он оказал влияние на правовые основы и на избирательное законодательство, регулирующие выборы депутатов Московской областной думы. Косвенное влияние Президента Российской Федерации на избирательное законодательство, скорее всего, было направлено на поддержку «партии власти». Таким образом, Президент Российской Федерации может влиять на способы избрания депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и на способы избрания депутатов Московской областной думы.

Выборы депутатов Государственной Думы второго, третьего и четвертого созывов проводились в 1995, 1999 и в 2003 годах каждый раз на основе нового Федерального закона. Вместе с тем каждый из данных федеральных законов сохранял преемственность, в первую очередь — основных параметров применяемой смешанной избирательной системы» [16]. Такая же тенденция прослеживается и на выборах депутатов Московской Областной Думы. Так же уместно отметить, что закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» является рекомендательным примером для избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

Следующий этап развития избирательного законодательства о выборах депутатов Государственной думы и Московской областной думы характе-

рен принятием, по инициативе Президента Российской Федерации, закона «О политических партиях» [17]. Итогом данного этапа развития избирательного законодательства, отличавшегося закреплением строгих норм в избирательном законодательстве, регулирующем выборы в представительские органы власти Федерального значения и в Московской области как субъекте Российской Федерации, являлись результаты выборов депутатов пятого созыва Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов четвертого созыва Московской областной думы 2007 года, где партия «Единая Россия» получила рекордное количество мандатов [18]. После выборов депутатов пятого созыва Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и выборов депутатов четвертого созыва Московской областной думы 2007 года происходит процесс либерализации избирательного законодательства. Инициатива данного процесса опять исходит от Президента Российской Федерации.

Подводя итоги проделанному сравнительному анализу выборов депутатов Государственной Московской областной думы, можно заключить следующее: Отличительной чертой выборов депутатов Московской областной думы первого созыва по сравнению с выборами депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации первого созыва является следующее: полномочия Московской областной думы были продлены без выборов. Избирательное законодательство выборов депутатов Московской областной думы основывается на федеральном изби-

рательном законодательстве, однако в различные периоды имело отличия от выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации; например, на выборах Московской областной думы пятого созыва возврат к смешанной пропорционально-мажоритарной системе произошел ранее, в 2011 году 4 декабря, по сравнению с выборами в Государственную думу шестого созыва. На большом количестве примеров выявлена роль влияния Президента России на избирательное законодательство.

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. № 39. – Ст. 3597.
2. Указ Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557 “Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о Федеральных органах власти на переходный период” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3907.
3. Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 “Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации”. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_06&issid=1993043000&docid=1776 (дата обращения: 02.11.2013)
4. Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 г. № 1738 “О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области” [Электронный ресурс]. – URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_06&issid=1993044000&docid=1851 (дата обращения: 02.11.2013)
5. Конституция Российской Федерации 1993 г. ст.84.
6. Закон Московской области от 29.11.2006 № 207/2006-ОЗ. “О выборах депутатов Московской областной Думы” [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.referent.ru/3/77060> (дата обращения: 02.11.2013)
7. Результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=100100021960181®ion=0&prver=0&pronetvd=null> (дата обращения: 03.11.2013).
8. Результаты выборов депутатов Московской областной Думы четвертого созыва [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=7507000237848®ion=50&prver=0> (дата обращения: 03.11.2013).
9. Законопроект о новом порядке думских выборов. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2013/11/06/vibory.html> (дата обращения: 03.11.2013).
10. Закон Московской области в ред. от 24.08.2011 N 134/2011-ОЗ “О выборах депутатов Московской областной Думы”. [Электронный ресурс]. – URL: <http://mosobl.elcode.ru/page.aspx?85621> (дата обращения 03.11.2013).
11. Закон Московской области от 25.07.97 N 38/97-ОЗ “О выборах депутатов Московской областной Думы”. [Электронный ресурс]. – URL: <http://zakon.law7.ru/legal2/se18/pravo18265/index.htm> (дата обращения 03.11.2013).
12. Федеральный закон от 06.12.1994. N 56-ФЗ “Об основных гарантиях изби-

- рательных прав граждан Российской Федерации”. [Электронный ресурс]. –URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_00&issid=1994033000&docid=5906 (дата обращения 03.11.2013).
13. Федеральный закон от 21.06.1995 г. №90-ФЗ. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_00&issid=1995026000&docid=2 (дата обращения 03.11.2013).
14. Закон Московской области от 29.11.2006 № 207/2006-ОЗ. “О выборах депутатов Московской областной Думы”. [Электронный ресурс]. –URL: <http://www.referent.ru/3/77060> (дата обращения:03.11.2013)
15. Закон Московской области от 29.11.2006 № 207/2006-ОЗ. “О выборах депутатов Московской областной Думы”. [Электронный ресурс]. –URL: <http://www.referent.ru/3/77060> (дата обращения:02.11.2013)
16. Предисловие к Федеральному закону от 18.05.2005 г. №51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” [Электронный ресурс]. –URL: http://cikrf.ru/law/federal_law/ (дата обращения:02.11.2013)
17. Федеральный закон от 11.07.2001 г. №95-ФЗ “О политических партиях” [Электронный ресурс]. –URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_00&issid=2001029000&docid=53 (дата обращения:02.11.2013)
18. Любарев А.Е., Бузин А.Ю., Кынев А.В., Скосаренко Е.Е. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва // Мониторинг демократических процедур, № 5 (2008) [Электронный ресурс]. –URL: <http://www.vibory.ru/Regs/GD/part-12.htm> (дата обращения:02.11.2013)