

УДК 324

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ЭВОЛЮЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Р. Фазулов

Аннотация

Статья посвящена исследованию эволюции избирательной системы Российской Федерации начиная с 1988 г. по настоящее время. Проводится периодизация с выявлением характерных черт каждого этапа. Одним из основных аспектов данной работы является выявление политических детерминант эволюции избирательной системы, а также исследование указанной проблемы с точки зрения ключевых участников избирательного процесса.

Ключевые слова: политическая система, политический режим, выборы, избирательная система, политическая партия, демократия, эволюция избирательного законодательства, политические факторы.

Избирательная система охватывает широкий пласт нормативно-правовых актов, регулирующих процесс формирования выборных органов государственной власти, ротации политической элиты, реализации политических прав граждан. Изменения в российской государственности, происходившие и происходящие в конце XX – начале XXI вв., обусловили изменение многих правовых положений, и в первую очередь изменения в избирательном законодательстве.

Российская государственность претерпела серьезные изменения в институциональном и нормативном аспектах. Вектор данного развития еще не до конца изучен и осознан. «В адрес современной социальной теории в последнее время нередко звучат два обвинения: одно – что едва ли не самое масштабное и драматическое событие современности – крах коммунизма – застало ее врасплох; второе – что важнейший для понимания современной общественной динамики феномен посткоммунизма все еще не получил достаточного теоретического осмысления» [1, с. 336].

В соответствии с основными тезисами Мельвиля предлагается исследование эволюции избирательного законодательства в связи с политическими процессами в постсоветской России, то есть их коэволюции. Сомневаться в существовании такой тесной связи не приходится, поскольку в избирательном законодательстве последних двух десятилетий, как в зеркале, отразилась вся сложность политических, социальных, экономических и общественных процессов.

Для молодых демократий немаловажна и другая функция избирательной системы. Влияя на формирование партийной системы в государстве, избира-

тельная система является инструментом легитимации политических институтов, которые осуществляют связь власти и общества.

В большинстве исследований развитие избирательной системы в России описывается терминами «трансформация», «модернизация» или «реформирование» [2]. Данный подход, безусловно, оправдан, поскольку все эти термины хоть и неявно, но предполагают наличие некоего субъекта, активно осуществляющего эту трансформацию (реформирование). В качестве таких субъектов могут рассматриваться представительная и исполнительная власть, президент и иные вовлеченные в процесс избирательного законодательства субъекты права.

С точки зрения политологического исследования более предпочтительным считается термин «эволюция избирательной системы», поскольку он, как и в случае эволюции биологической, *a priori* допускает множественность факторов (политических в данном контексте), оказывающих влияние на дальнейшее развитие избирательной системы. Множественность причин, как и множественность исходов развития, является одним из ключевых понятий в теории демократического транзита. При таком подходе можно сфокусировать исследование на выделении среди всех политических факторов именно детерминант, определяющих те или иные изменения в избирательной системе.

Однако следует отметить, что научные разработки правовых аспектов трансформации избирательной системы не исключают воздействия политических факторов на этот процесс. Фундаментальное значение в становлении действительно демократических институтов публичного властвования приобретают уровень развития политической культуры граждан, их реальная способность быть субъектами политического и избирательного процесса [3, с. 48]. Но политические аспекты, как правило, либо исследуются в таких работах «по касательной», либо остаются вне пределов рассмотрения и носят характер декларативных утверждений.

Основу структуры избирательного процесса, ее «узловые точки» составляют участники избирательного процесса, а также их роли (классификация по В.А. Петченко и Г.А. Сатарову) [4, с. 275–277].

1. Избиратели – те участники, которые обладают голосом как потенциальным властным ресурсом и надеются получить взамен этого ресурса представительство и реализацию своих интересов через властные структуры.

2. Заинтересованные организации (группы поддержки) – участники, которые не обладают ресурсом «голоса», но обычно в их распоряжении находятся другие важные ресурсы: финансовые, организационные и информационные. Такими участниками, с точки зрения авторов рассматриваемой классификации, являются политические партии, общественные организации, союзы и ассоциации предпринимателей и прочие группы интересов. В современный период нельзя не отнести к этой группе участников и государственную власть, которая в последние годы становится все более активным игроком на избирательном поле. Но если для таких игроков, как партии и кандидаты организации, правила игры более или менее были расписаны в законодательстве, то власть осталась за рамками законодательного регулирования выборного процесса [4, с. 271].

3. Кандидаты – это участники, которым заинтересованные группы поддержки предоставляют ресурсы, а избиратели – голоса и которые в результате избирательного процесса получают или не получают доступ к властным ресурсам.

4. В качестве четвертого участника авторы данной классификации рассматривают властные структуры, основная функция которых видится им как «полицейская», то есть, находясь как бы «над» избирательным процессом, они должны следить за тем, чтобы никто не нарушал правил избирательной игры. На наш взгляд, в текущий период функция власти как стороннего наблюдателя за избирательным процессом практически изжила себя, что позволит нам отнести властные структуры к группе «заинтересованных групп поддержки», в особенности при рассмотрении современного периода существования избирательной системы и организации предвыборных кампаний в РФ.

Есть участники выборов, которые не обладают явными ресурсами, но содержат их в скрытом виде. Они всегда бывают непосредственным образом задействованными в выборах и составляют существенную часть избирательной системы как политического института. Перечислим их.

5. Наблюдатели – группа граждан или организаций, чьей основной функцией является наблюдение за соблюдением правовых норм во время выборов.

6. Средства массовой информации должны обеспечивать избирателей информацией, реализовывать принцип гласности и открытости выборов. В действительности СМИ, испытывая давление законодательства и, возможно, финансовые проблемы, практически «лишены возможности осуществлять эту функцию» [4, с. 277].

7. Бизнес-структуры бывают вовлечены в избирательный процесс в качестве зарабатывающих либо на избирательном процессе (консалтинговые группы, PR-агентства), либо на финансировании тех или иных кандидатов во власть с целью последующего лоббирования собственных экономических интересов в принятии властных решений.

Таким образом, в фокусе данной работы находится несколько тесно взаимосвязанных между собой элементов исследования: эволюция избирательной системы, политические детерминанты этого процесса и становление режима народовластия в процессе российского демократического транзита.

* * *

При проведении периодизации исследуемого процесса коэволюции избирательной системы и политических процессов нами учитывались положения как политологических [5, с. 46–61], так и правовых исследований [6]. Но, поскольку мы попытаемся рассмотреть политические детерминанты избирательной системы РФ в контексте теории демократических транзитов, необходимо скоординировать и соотнести все уже существующие подходы к периодизации.

В первый период (1988–1993 гг.) поэтапно сначала были созданы предпосылки для либерализации политической системы. В июле 1988 г. состоялась XIX партийная конференция и 1 декабря 1988 г. был принят закон СССР «О выборах народных депутатов СССР». Затем была проведена либерализация общественной и политической сферы (отмена статьи 6 Конституции, учреждение института президентства в результате всенародного референдума). После

краха СССР, легально закрепленного после драматических событий в августе 1991 г., началось формирование новых демократических институтов. С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. этот этап можно считать завершенным, поскольку Основной закон обеспечил конституционные основы для дальнейшей эволюции избирательной системы в РФ и ее субъектах.

Второй период (конец 1993 – 2000 гг.) характеризуется увеличением количества выборов на различных уровнях (федеральном, региональном, местном), тем самым повышается степень участия граждан в политической жизни государства. Принят ряд важнейших нормативных актов в избирательной сфере (например, федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), учреждена постоянно действующая Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Тем не менее консолидации демократических институтов в соответствии с теорией демократического транзита в России не происходит. Процесс демократизации начинает отклоняться от теоретической модели, поскольку именно в этот исторический момент институты власти испытывают огромное давление со стороны экономической сферы жизни общества. Некоторые исследователи считают, что впоследствии данный процесс принял застойный характер, в результате чего Россия до настоящего времени находится на начальной стадии демократической консолидации [5, с. 50].

Третий период (с 2000 г. по настоящее время) является логическим продолжением предыдущего. Второй президентский срок первого президента России ознаменовался несколькими характерными чертами, которые определяли политическую систему в тот период: усилением политической власти неформальных групп при президенте России, перемещением представителей крупного бизнеса в политическую сферу, процессами децентрализации в Российской Федерации.

Третий период характеризуется в первую очередь усилением федеральной власти, построением четкой вертикали власти, что существенным образом повлияло на дальнейшую эволюцию избирательной системы. В это время вносятся поправки во многие нормативные акты, регулирующие избирательный процесс.

Первый период: 1988–1993 гг.

Прежде чем перейти к детальному рассмотрению эволюции избирательной системы, предлагается первый период разделить на два этапа. Выделение их достаточно традиционно для исторических и политологических исследований. Это этап 1988–1991 гг. – время перестроечного советского избирательного права [3, с. 48] (до распада СССР в 1991 г.) и этап 1991–1993 гг., время существования так называемого «декретного» (или указного) избирательного права.

Основным событием первого этапа явилось преобразование советской традиционной избирательной модели: Верховный совет РСФСР был преобразован в двухпалатный орган: Съезд народных депутатов и двухпалатный Верховный Совет. Юридической основой процесса политического реформирования совет-

ской выборной системы послужил Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР».

Ввиду важности данного закона для понимания дальнейшей эволюции законодательного процесса и ввиду того, что он был первым реформаторским законодательным актом, введенным сверху, рассмотрим его подробнее. Немаловажно, что он также был поддержан своеобразно снизу (к чему, кстати, неоднократно апеллировал М.С. Горбачев, говоря о механизме «преодоления торможения процессов демократизации»).

Среди новелл данного закона можно выделить:

– ст. 9 о выдвижении депутатов (в соответствии с ней право выдвижения принадлежало трудовым коллективам, собраниям избирателей, воинским частям по месту службы и общественным организациям);

– ст. 37 и 38 Закона, которые устанавливали детальные правила выдвижения и регистрации депутатов (собрание по выдвижению кандидата правомочно, если на нем присутствует не менее 500 избирателей, проживающих на территории данного округа; количество выдвигаемых кандидатов Закон не ограничивал; таким образом, альтернативность выборов была впервые введена в практику после 1918 года);

– ст. 47, которая позволила избирателям, трудовым коллективам беспрепятственную агитацию за выдвинутых депутатов (реализуется принцип гласности) [7].

В соответствии с этим Законом прошли два съезда народных депутатов СССР в 1989 и 1990 году. Несмотря на революционные для советской политической практики новшества первого Закона, на практике они показали свою ограниченность. Политологи называют следующие недостатки.

1. Выборы приблизительно в одной трети округов прошли на безальтернативной основе, в том числе по причине жесткого партийного контроля на местах.

2. Трудовые коллективы и общественные организации в соответствии со ст. 37 Закона могли выдвигать депутатов самостоятельно, в то время как собрания избирателей по месту жительства - только уведомив органы советской власти в лице соответствующих Советов народных депутатов.

3. Немалые проблемы были связаны с реализацией предвыборных процедур: в одних округах необходимый кворум в количестве 500 человек было трудно собрать по понятным причинам (сельская местность); в других – агитационные мероприятия подпадали под Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28.06.1988 «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», который предусматривал получение предварительного разрешения исполкома местного Совета на проведение предвыборных мероприятий [8].

Таким образом, трудно назвать последнюю советскую избирательную систему идеальной, в то же время такие ее элементы, как альтернативность выборов и возможность голосовать по месту жительства, послужили базовыми элементами ее дальнейшей эволюции.

Связывая эволюцию избирательной системы с утверждением демократических институтов, нельзя не упомянуть первые альтернативные выборы, кото-

рые способствовали консолидации многих оппозиционно настроенных демократических сил: в ряде регионов первые лица из числа секретарей обкомов и горкомов КПСС потерпели на выборах сокрушительное поражение. Напротив, народными депутатами были избраны многие демократически ориентированные представители интеллигенции (Ю.Н. Афанасьев, Г.Х. Попов, А.Д. Сахаров, А.А. Собчак, Ю.Д. Черниченко и др.). Тогда же продолжил свое развитие и феномен Б.Н. Ельцина, но уже как формирующегося политического лидера.

Основными политическими результатами данного этапа можно считать учреждение института альтернативных выборов, на основе которых в начале 1990-х годов сложились новые общественно-политические объединения, которые сразу же стали центрами формирования новой политической элиты, а также получили легитимацию политические платформы и политическая оппозиция. Более того, появилась законодательная возможность обеспечивать активное участие оппозиции в работе представительных органов власти.

В этот период сказалась логика предыдущего периода, когда новая консолидация политической элиты (на сей раз обеспеченная безоговорочной победой российской власти над союзным центром) сменилась нарастающим расколом, который достиг своего апогея в декабре 1992 г. в противостоянии президента и Верховного Совета, завершившемся отставкой правительства Е. Гайдара [9, с. 73].

Необходимо также отметить, что новая российская политическая система после распада СССР складывалась на чистом поле при отсутствии не только Конституции как основного закона, который определяет общие избирательные права и обязанности граждан, но даже при отсутствии тех институтов представительной власти, которые могут ее принять. Таким образом, избирательное право этого постсоветского этапа было вынуждено «коваться с колес» и применяться «с ходу». Были приняты Положение о выборах депутатов Государственной Думы и Положение о выборах депутатов Совета Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 6 ноября 1993 г. № 1846 «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» [10].

Избрание депутатов Государственной Думы первоначально предполагало неравное сочетание пропорциональных и мажоритарных систем (270 к 130). В последующее время была уточнена редакция этого Указа Президента РФ (от 1 октября 1993 г.). К наиболее существенным его отличиям от предшествующего необходимо отнести введение мажоритарной системы относительного большинства (выборы признавались несостоявшимися в случае явки на избирательные участки менее 25% зарегистрированных избирателей против 50% или абсолютного большинства, характерного для прежних избирательных систем), а также установление равного числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системам – по 225 депутатов.

Окончание первого периода и начало второго мы связываем с 1993 г., когда начали обостряться отношения президента РФ Б. Ельцина и парламента. Во главу угла встала идея возможности роспуска парламента, а следовательно, и соответствующих правовых оснований для этого. «Проект нового закона об

избирательной системе наряду с проектом новой Конституции... играл роль орудия в антипарламентской кампании» [2, с. 129].

Что же дал первый период основным участникам избирательного процесса?

Избиратели получили возможность выдвижения нескольких альтернативных депутатов и агитации за них уже на первом этапе этого периода. Однако обострившийся экономический кризис затмил политическую активность населения. Эта тенденция нашла свое отражение в «петиционном принципе» выдвижения кандидатов. Если в 1989–1991 гг. основными агентами петиционных кампаний были группы политических активистов, то уже к 1993 г. на первый план выходили элементы избирательных технологий – административная мобилизация и денежные вливания [2, с. 131]. Во все последующее время до 2000 года, пожалуй, дистанция между властью и населением только увеличивалась.

Заинтересованные организации (группы поддержки) на федеральном уровне были вынуждены ввести политику декретного избирательного законодательства. Декретное законодательство в России развивалось бессистемно, либо путем заимствований «прогрессивного опыта» (что, например, и обусловило начало судебной реформы с введения суда присяжных, а не с укрепления института судебных исполнителей), либо же оно носило конъюнктурный характер (отмена института вице-президентства).

Кандидаты, представительные органы власти в этот период получили возможность баллотироваться по мажоритарной системе от одномандатных округов или по пропорциональной системе по партийным спискам. Соответственно, большинство местных лидеров, известных в регионах людей, обладая административным ресурсом, были выдвинуты по одномандатным округам. При этом разногласия между голосованием по партийным спискам и по «одномандатникам» обнаружили существенные противоречия в избирательной системе.

Второй период: 1993–2000 гг.

Началом этого периода следует считать принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Формально именно этот факт обозначил окончание периода декретного законодательства: в Конституции прописаны основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, конституционно закреплён статус Президента РФ, статус представительных, законодательных и судебных органов государственной власти. Конституция Российской Федерации четко определила иерархию нормативных актов, где сама стала Основным Законом государства. Конституционное закрепление нашла норма о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Рассматривая конституционное закрепление норм в избирательной сфере, нужно отметить следующее.

Во-первых, Конституция определяет содержание избирательных прав граждан Российской Федерации. Статьей 32 Конституции Российской Федерации установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными только граждане,

признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда [11, 12].

Во-вторых, в Конституции Российской Федерации проводится разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного законодательства. Статьей 71 Конституции Российской Федерации (п. «в») установлено, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (а, следовательно, и избирательных прав) находится в ведении Российской Федерации. В ведении Российской Федерации находится также формирование федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71).

Общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72).

Из статьи 73 Конституции Российской Федерации следует, что ряд вопросов избирательного права относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Так, субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют избирательную систему, применяемую при выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, а также самостоятельно устанавливают ряд конкретных параметров избирательных процедур и институтов в соответствии с особенностями субъекта Российской Федерации. Естественно, что при этом должны соблюдаться стандарты избирательных прав граждан, установленные Конституцией Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами.

В-третьих, Конституция Российской Федерации определила круг федеральных государственных органов, избираемых гражданами Российской Федерации. К числу таких органов были отнесены Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Особенностью Конституции Российской Федерации 1993 г. по сравнению с ранее действовавшими является отсутствие специальной главы «Избирательная система». В самой Конституции регламентируется ограниченный объем вопросов избирательного права. Поэтому непосредственно после принятия Конституции и формирования переходного парламента (Государственной Думы первого созыва) политики были вынуждены начать формирование целостного законодательного массива об избирательной системе РФ. В.Я. Гельман отмечает, что Дума первого созыва носила переходный характер не только потому, что срок ее полномочий был ограничен, но в основном благодаря своему плохо структурированному составу, о чем свидетельствует обилие независимых, внепартийных депутатов, представительство корпоративных партий (аграрии, «Женщины России»), частые переходы из одной фракции в другую в течение легислатуры... В то же время в Думе отсутствовало способное проводить любые решения проправительственное (равно как и антиправительственное) большинство [2, с. 128].

Нестабильная структура переходного парламента, как считает В. Гельман, «способствовала тому, что корпоративные интересы и депутатского корпуса, и конкретных групп интересов (банки, аграрные монополии, генералитет), как правило, определяли в законодательной политике гораздо больше, чем заяв-

ленные идеологические приоритеты партийной политики» [2, с. 128]. Сказывалось наследие «декретного периода» развития избирательной системы. Напомним, что введение 5%-ного избирательного барьера, по мнению либерально-демократического направления государственной власти (олицетворением которой в той или иной степени являлся президент РФ Б.Н. Ельцин), должно было послужить консолидации демократических сил. Однако эти надежды не оправдались. По мнению В. Лапаевой, введение 5%-ного избирательного барьера привело не к консолидации партий демократической направленности, а к ориентации избирателей на более влиятельные и авторитетные партии [13, с. 25].

К тому же после принятия Конституции, а также в силу внутренних интенций к развитию на политическом пространстве России появились новые влиятельные акторы – региональные элиты. Избирательная система РФ начала синхронно эволюционировать на двух уровнях: федеральном и региональном. Причем на региональном уровне эта эволюция достаточно сильно заявила о себе именно в период 1994–1996 гг.

Рассматривая основные законодательные акты данного периода, одновременно попытаемся выявить основных политических акторов.

С конца 1993 г. на политической сцене появляется новый игрок – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ), которая была преобразована в регулярный действующий орган Указом Президента РФ [14].

Государственная Дума первого созыва была лишена полномочий внесения законодательных проектов, тем самым инициатива в законодательстве была передана Центризбиркому. 20 апреля 1994 г. в Государственную Думу был внесен на рассмотрение проект, разработанный ЦИК под руководством А. Постникова.

Пройдя при утверждении широкую полемику в Государственной Думе, Закон был принят, утвержден Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом. Этот закон носил рамочный характер, а «рамочные установления закрывали путь к возврату к декретному законодательству и ограничивали возможность проведения выборов по указам и распоряжениям» [2, с. 136].

Кроме того, предполагалось, что после принятия этого рамочного закона и на его основе активизируется процесс разработки и принятия всего массива избирательного законодательства на всех уровнях, в частности – на региональном. Однако эти надежды осуществились лишь отчасти. Регионы не торопились с принятием собственных избирательных законов, в том числе и потому, что к моменту принятия рамочного закона «О гарантиях избирательных прав граждан...» выборы в большинстве регионов уже прошли. Тем не менее, как считают политологи, этот закон необратимо определил «контуры российской избирательной системы» на ближайшие годы.

Федеральное избирательное законодательство этого периода «рождалось в муках». Так, президентский законопроект «О выборах в Государственную Думу РФ» прошел полугодовой тернистый путь согласительных комиссий, отклонений президентом, блужданий между двумя палатами Федерального Собрания. Камнем преткновения стали положения этого законопроекта, которые задевали сущностные политические интересы таких игроков на политическом простран-

стве, как депутаты и государственная власть. Касались они в основном электоральной формулы: предложенная ЦИКом и президентом формула 150 : 300 расходилась с привычным для депутатов соотношением 225 : 225. Государственная власть, учитывая ухудшающуюся экономическую обстановку, «чехарду» в исполнительной власти, как никогда нуждалась в работоспособном, управляемом и «вменяемом» парламенте. Путь к такому парламенту государственная исполнительная власть видела в ослаблении партийных позиций в парламенте. Так, М. Афанасьев, бывший сотрудник Аналитического центра при Президенте России, определил голосование за партийные списки в переходном обществе как выбор «безыдейного, зато агрессивного постсоветского сознания». Другое дело – мажоритарная система, которая, по мнению автора, способна отражать интересы отдельных «индивидов и их сообществ, испытывающих острую потребность в патронаже» [15, с. 107]. По понятным соображениям центральная государственная власть того периода не могла осуществлять такой патронаж, и этот политический фактор она предпочла отдать на откуп в регионы.

Был принят президентский вариант законопроекта в первом чтении с тремя существенными поправками: восстанавливалась формула 225 : 225 и право одновременной баллотировки по федеральному списку и одномандатному округу; убиралась ст. 70 законопроекта о необходимости сборов подписей избирательными объединениями, уже представленными в Государственной Думе. В дальнейшем проект этого документа еще много раз блуждал между профильным комитетом Государственной Думы, Советом Федерации и Администрацией Президента РФ. В результате Совет Федерации и Государственная Дума нашли компромисс: при сохранении электоральной формулы 225 : 225 закон ограничивал так называемую центральную часть партийного списка числом в 12 человек. Если партия преодолевала 5%-ный барьер, эти 12 человек получали места в Думе при распределении мандатов в первую очередь. И лишь после этого происходило распределение мест внутри списка между региональными группами кандидатов в соответствии с числом голосов избирателей, поданных за партийный список в том или ином регионе. «Такой подход был выгоден как представителям региональных элит, приобретавшим шансы влиять на состав региональных групп кандидатов, так и партийным функционерам, получившим возможности для внутрипартийного маневра в отношениях со своими региональными организациями» [2, с. 144].

Наряду с принятием важнейшего закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [16] велось постепенное формирование остального законодательного массива, касающегося политического института выборов. В мае 1995 года был принят закон «Об общественных объединениях» [17], под который попали и политические партии как основные акторы избирательного процесса. Этот закон, безусловно, не решил всех проблем (и даже большей их части) партийного строительства в РФ. Если в уставе общественного объединения было записано право на участие в выборах, то это служило достаточным основанием для данного общественного объединения выдвигать свой собственный список кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ. В результате на выборах в Государственную Думу РФ в 1995 г. было представлено достаточное количество общественных объединений,

не являющихся политическими партиями. Этому не помешала норма закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» о предварительной (за шесть месяцев до даты выборов) регистрации Уставов избирательных объединений.

Таким образом, партийное строительство в РФ в этот период не только не получило от законодателя внятных законов, способных если не преодолеть, то минимизировать поляризацию партийных интересов, но и в известной степени способствовало фрагментарности партий и общественно-политических объединений. Единственным, временным фактором сплочения являлись угрозы с президентской стороны «изменить правила игры на политическом поле».

Подводя итоги этого этапа (и не без некоторой натяжки), можно утверждать, что выборы депутатов Государственной Думы в конце 1995 г. и выборы Президента Российской Федерации в 1996 г. ознаменовали начало нового электорального цикла: стабильного и в общем предсказуемого, по крайней мере на федеральном уровне.

В 1997–2000 гг. избирательное законодательство уточнялось и корректировалось, в целом не переходя рамки описанных выше законов. Были приняты следующие нормативные акты: в конце 1996 г. утвержден закон «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [18]; в 1997 г. внесены изменения в закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», который получил и новое название — «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [19]. Последний закон гораздо более детально, чем рамочный закон 1994 года, прописывал все избирательные процедуры (составление списков избирателей, порядок действий избирательных комиссий, выдвижение и регистрацию депутатов). Были расширены избирательные права граждан: от простого права «избирать и быть избранным» до «прав участвовать в выдвижении кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования» (ст. 2 указанного закона). Можно констатировать, что именно с принятием этого закона связывают перенос центра тяжести в регулировании выборов с регионального на федеральный уровень.

С правовой точки зрения это, по мнению А. Постникова, «существенно ограничило диапазон регулирования выборов субъектами РФ» [20, с. 5]. С политологической точки зрения можно рассматривать «централизацию» избирательного законодательства как попытку федерального центра создать противовес усиливающейся самостоятельности регионов.

Таким образом, основным итогом этого этапа эволюции федерального избирательного законодательства стало преимущественно количественное накопление нормативного материала. Происходило это порой в ущерб конституционному разделению полномочий Федерации и ее субъектов. Если на первом этапе такое вмешательство федерального законодателя было вполне оправданно и корректно, то на последующих этапах подобная тенденция стала препятствием для самостоятельного законотворчества субъектов Федерации.

Рассмотрим «приобретения» и «потери» основных игроков на политическом пространстве с 1993 по 2000 гг.

Избиратели получили от законодательной власти пусть не совершенный, но зато вполне оформленный массив избирательного законодательства, который был нами проанализирован выше. В целом основное право гражданина – «избирать, и быть избранным» – не было ущемлено. Тем не менее на практике свободное волеизъявление избирателей подчинялось как законам, так и внутренним мотивам, которые объясняют странности электоральных предпочтений, подмеченные аналитиками. Так, если на выборах самого высокого (президентского) уровня избиратели голосовали за либерально-демократические ценности (выбор в 1996 г. Б. Ельцина), то на думских выборах они отдали предпочтение левоцентристским партиям (победа КПРФ в 1995 г.). Измученные наблюдением коллизий законотворческого процесса в Государственной Думе, избиратели потеряли веру в законодательную ветвь власти, считая ее бесполезной. Электоральный выбор на региональном уровне в целом, по мнению аналитиков, определяется не политическими предпочтениями, а социально-экономическим уровнем развития региона. В регионах со средним и высоким уровнем жизни избиратели выбирали действующего губернатора независимо от своих политических и идеологических установок. В целом со стороны избирателей именно в этот период наметилась опасная тенденция отчуждения власти и электората после демократической эйфории начала 1990-х годов. Несмотря на увеличение числа выборов, снизился уровень явки на них. Особенно эта тенденция стала заметна на местных выборах.

Снижение интереса избирателей к выборам привело к тому, что заинтересованные группы поддержки (прежде всего партии и исполнительные органы власти) были вынуждены включить все возможные ресурсы для организации явки избирателей. Партии стали широко привлекать молодой институт политических технологий, методы которого в России не выдерживали никакой критики. Именно поэтому уже на начальных этапах к политическим технологиям приклеились эпитеты «черные» и «грязные».

В то же время именно в этот период формировались будущие контуры партии власти: на выборах 1995 г. – «Наш Дом – Россия», в 1999 г. – «Единство». Наметилась, хотя и слабая, тенденция к преодолению фрагментарности партийной системы. Но касалась она в основном мелких партий, более крупные партии выбрали, по выражению Гельмана, «навязанный консенсус», когда подчиненные акторы (партии) отдали свой ресурс доминирующему субъекту (президенту или партии власти) в обмен на сохранение статус-кво.

Исполнительные органы в период 1993–2000 гг. стали все более широко и открыто использовать административный ресурс. «Происхождение этого ресурса могло быть различным – это мог быть как авторитет губернатора, возможность использования привилегий при доступе к региональным СМИ или информации о предпочтениях избирателей данного региона, так и подкуп и давление на избирателей» [21, с. 303].

Хотя и закон о выборах, и закон «О государственной службе Российской Федерации» установили ряд ограничений на использование административного ресурса, но сформулированные в расплывчатых терминах («запрещается использование своего служебного положения», «только в нерабочее время») но-

веллы этих законов не смогли поставить заслон этому распространенному в российской избирательной практике явлению.

Кандидаты в рассматриваемый период отстояли смешанную пропорционально-мажоритарную систему выборов и, приобретая опыт участия в избирательных кампаниях, постепенно становились профессиональными политиками. На наш взгляд, это благоприятно сказалось на работе Государственной Думы 3-го созыва. С другой стороны, подмечено, что если конституционное право «избирать и быть избранным» в первой своей части осталось правом, то во второй части – превратилось в обязанность выполнять многочисленные, не всегда ясные и противоречивые нормы избирательного права, которые были описаны нами выше при рассмотрении нововведений Закона о выборах депутатов образца 1999 года.

СМИ в этот период не получили ясных инструкций для проведения платных рекламных выборных кампаний. А практика их проведения поставила многие СМИ в сложное положение: надо было одновременно соблюсти требования Закона о выборах и нормы Закона о средствах массовой информации.

Период 1993–2000 гг. был ознаменован особым вниманием к выборам всех уровней со стороны бизнес-структур. Способы проникновения и воздействия бизнеса на власть варьировались от выдвижения бизнесменов кандидатами до финансовой помощи бизнеса отдельным избирательным объединениям и партиям в надежде на получение выгоды от лоббирования их интересов при законодательном процессе.

Третий период: 2001–2007 гг.

Третий рассматриваемый период можно связать с избранием на пост президента РФ В.В. Путина. Приоритетами своей деятельности на посту президента Путин сделал не столько развитие демократии и укрепление демократического института выборов, сколько создание социальной базы своих реформ. «Путин шаг за шагом начал осознавать, что незавершенность реформ в самом ключевом пункте – социальном эквиваленте новой политики – грозит крахом преобразований... Сумма внутренних и внешних обстоятельств определила его политику авторитарной модернизации с социал-либеральной окраской» [22, с. 132].

Тремя основными векторами авторитарной модернизации российского общества стали: усиление социальной направленности экономических реформ, укрепление вертикали исполнительной власти и новые стандарты в отношениях центр – регионы, вызванные проблемой сохранения целостности РФ. Таким образом, политический режим при Путине отклонился от демократии в сторону автократии, а форма правления – в сторону суперпрезидентской. Впрочем, по меткому замечанию Шейниса, ее можно более точно охарактеризовать как «недопарламентскую» [9, с. 77].

Рассмотрим, как обозначенные выше факторы сказались на эволюции избирательного законодательства и принятии сопутствующих законов.

Первым из таких законов стал давно назревший и насущно необходимый закон «О политических партиях» [23]. Закон преследовал благую цель упорядочения партийного строительства в РФ, преодоления фрагментарности пар-

тийной системы, а также устранения многозначительного (и потому малозначащего) понятия «общественное объединение». Тем не менее он оказался достаточно жесток, чтобы формируемая по нему партийная система отражала интересы избирателей, а не партийных функционеров уже де-факто сложившихся к 2001 году партий. К числу позитивных нововведений можно отнести ряд правовых новелл, направленных на обеспечение финансовой и информационной открытости процессов создания и деятельности политических объединений, на расширение возможностей государственного и общественного контроля над партийным строительством, на обеспечение демократизации внутривыборной жизни. Но, по оценке многих политологов, «в законе содержатся положения, существенно обесценивающие его позитивный потенциал» [24, с. 14]. Речь идет прежде всего о следующих положениях:

- о предоставлении права участия в выборах только партиям;
- о закреплении статуса партии за организациями, насчитывающими в своем составе не менее 10 тысяч членов;
- о государственном финансировании партий в межвыборный период в зависимости от их электоральных успехов;
- о введении запрета на межрегиональные, региональные и местные партии;
- о легализации слияния государственных и партийных структур путем предоставления высшим должностным лицам страны права быть членами политических партий [23].

Отметим попутно существенное отличие политического режима Путина от режима Ельцина, подмеченное нами в ходе исследования. При Ельцине (период 1993–2000 гг.) временные политические детерминанты иногда складывались стихийно и «снизу»: исходили из регионов, от отдельных политиков, от митингов и демонстраций, от общественных организаций (например, общественное объединение репрессированных в сталинское время, шахтерские забастовки, митинги против войны в Чечне). Они смогли, хоть и в небольшой степени, повлиять на внутреннюю политику центра. Во времена Путина (2001–2008 гг.) президент как бы монополизировал определение политических факторов внутреннего развития страны, строго, последовательно и пунктуально следуя им в своих политических решениях.

Как отмечают специалисты по правовому обеспечению избирательной системы, «реформирование институтов избирательного права было подчинено определенному алгоритму – в каждом из означенных периодов законодатель вначале устанавливал в базовом федеральном законе материальные и процедурные, информационные и финансовые гарантии прав избирателей, а затем раскрывал их содержание в специальных избирательных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации» [3, с. 48–49].

По логике, принятой законодателем, избирательной кампании 2003–2004 гг. предшествовало принятие новых Федеральных законов:

- новой редакции закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ;

– новой редакции закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ;
– новой редакции закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ.

Избирательной кампании 2007–2008 гг. предшествовало принятие новых редакций Федеральных законов:

– Федерального закона № 67-ФЗ в последней редакции от 30 декабря 2006 г. № 274-ФЗ;

– Федерального закона № 51-ФЗ от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Введение новых редакций законов перед выборами 2003–2004 гг. было вызвано в основном необходимостью их редактирования в связи с принятием Федерального закона «О политических партиях». Во-первых, избирательными объединениями на выборах любого уровня признавались только политические партии и их региональные отделения. Во-вторых, в систему избирательного права была введена новая категория – «право электоральных предпочтений», согласно которому партия, прошедшая в Думу предыдущего созыва, освобождалась от сбора подписей и внесения залога. В-третьих, пропорциональность стала обязательным компонентом региональных выборов: чисто мажоритарная система была, таким образом, элиминирована из избирательной системы законодательно [23].

Следующим ударом по самостоятельной избирательной политике регионов стала отмена прямых выборов губернаторов в регионах в конце 2004 г. Они были заменены на «наделение полномочиями» по представлению Президента РФ. Одновременно центру открылись новые возможности для роспуска региональных парламентов: роспуск допускался после двукратного отклонения внесенной Президентом РФ кандидатуры губернатора. Строительство «исполнительной вертикали власти», по крайней мере в законодательном аспекте, завершилось с принятием нового закона «О выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации» в 2005 г. Этот закон ввел полностью пропорциональную избирательную систему, повысил избирательный барьер в Думу по партийным спискам до 7%, отменил возможность для избирателей голосовать «против всех» (исключил соответствующую графу в избирательных бюллетенях) и порог явки избирателей, определявший ранее выборы как состоявшиеся.

Федеральный закон № 51-ФЗ от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» стал наиболее революционным законом о выборах всего рассматриваемого временного отрезка. Для повышения эффективности правоприменения этого закона были внесены изменения в четыре кодекса РФ (Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных нарушениях, Налоговый кодекс и Гражданский процессуальный кодекс РФ), а также в пять федеральных законов, связанных в правовом аспекте с проведением выборов.

Рассмотрим статус основных политических игроков к концу рассматриваемого периода 2001–2007 гг.

Избиратели окончательно отдалились от реального избирательного процесса и в части возможности выдвижения собственных кандидатов, и в части «публичности» политики. Теперь они смогут узнать «в лицо» кандидатов либо из первой тройки федерального списка партии (так называемых «паровозов»), за которых собираются голосовать, либо из первой тройки регионального списка партии (что еще менее вероятно). Тем более что, как указывают политологи, узнаваемые региональные политики, возглавившие региональный партийный список (в особенности партийный список партии власти – «Единой России»), не собираются менять свою должность в региональной системе исполнительной власти на мандат депутата Государственной Думы РФ. По результатам состоявшихся выборов 2 декабря 2007 г., приведенным на сайте «Русская линия», от мандата депутата Госдумы уже отказался губернатор Оренбургской области Алексей Чернышев. Остаться губернатором Санкт-Петербурга также пообещала Валентина Матвиенко. Не собирается в Москву губернатор Кемеровской области Аман Тулеев. Для губернатора Новосибирской области Виктора Толоконского вопрос о переезде также не стоит.

На основании данных массовых опросов, проводившихся Фондом «Общественное мнение» в 2001–2004 гг., а также результатов фокус-групп Кертман проанализировал уровень политизированности российских граждан, будущих избирателей. Количественный анализ, нацеленный на выявление тенденций к росту или снижению политической ангажированности избирателей, был дополнен качественным, ориентированным на изучение мотивации людей, более или менее внимательно следящих за политическими событиями и процессами и размышляющих над ними. Согласно выводам автора, превалирующие в российском массовом сознании модели восприятия политической информации не предполагают ни сколько-нибудь выраженной рефлексии по поводу общественных проблем, ни сопутствующей ей политической самоидентификации посредством выбора близких политических сил, позиций, партий и т. д. Рядовой избиратель скорее играет роль пассивного наблюдателя, способного в лучшем случае использовать политическую информацию, чтобы более или менее успешно адаптироваться к макросоциальной ситуации [25, с. 101]. Все это подтверждает нашу мысль о снижении уровня вовлеченности населения в политические процессы или по крайней мере того, что эта вовлеченность носит формальный и эмоциональный характер. Последнее подтверждается прошедшими 2 декабря 2007 г. выборами в Государственную Думу 5-го созыва. Выдвижение В.В. Путина кандидатом № 1 от «Единой России» стало мощным эмоциональным фактором, обеспечившим и повышенную явку избирателей, и убедительную победу партии «Единая Россия». По мнению политологов, выборы 2007 года по своей сути явились общенациональным референдумом о доверии действующему президенту Путину.

Заинтересованные группы поддержки, прежде всего политические партии, выиграли или потеряли как политические игроки в рассматриваемый период прямо пропорционально их соучастию в пактах с наиболее активными политическими акторами – президентом и партией власти, которой в означенный период стала «Единая Россия». Мелкие партии, а также партии, не представленные в Думе третьего созыва, от постепенного ужесточения законодательства о

партиях потеряли ресурсы для своего развития. Партии, традиционно превышавшие избирательный барьер («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР), и присоединившаяся к ним партия «Справедливая Россия» скорее выиграли от введения избирательных нововведений. По новому законодательству им не пришлось ни собирать подписи избирателей, ни платить залог.

Региональная власть как заинтересованный политический актор в своей избирательной практике стала более зависимой от интересов центра. Депутаты потеряли свою независимость от партийного руководства. Это соответствовало и соответствует интересам президента и его администрации как наиболее значимым политическим акторам этого периода: крупные партии легче и проще взять под свой контроль, чем многочисленных независимых кандидатов.

В рассматриваемый период повысился статус СМИ как игроков на политическом пространстве. Несмотря на то что права и обязанности СМИ были достаточно детально прописаны и в избирательном законодательстве, и в «профильном» законе «О средствах массовой информации», большинство поствыборных претензий относилось к сфере их деятельности. Упрочила свою роль Центральная избирательная комиссия как властный политический субъект. Бизнес (особенно крупный) не потерял интереса к политике, но, по нашему мнению, был вынужден тщательно завуалировать свои интенции в этот период. Особенно данная тенденция проявилась после громкого дела «Юкоса».

Подытоживая сказанное, можно констатировать, что с переходом на новую избирательную систему возникли новые проблемы. Первая проблема заключается в том, что в настоящий момент нет никаких оснований утверждать, что полностью пропорциональная система создаст дополнительные стимулы для партийного строительства. Ни смешанная система (где роль пропорциональной составляющей была главной), ни закон о партиях не смогли преодолеть действие объективных политических детерминант, которые привели к распаду партийной системы образца 1990-х годов. Поправки, внесенные в закон о партии, будут содействовать в ближайшие годы сокращению количества зарегистрированных партий, соответственно уменьшится число участников федеральных выборов.

Однако сейчас «в общем и целом» политический режим остается «недопарламентским», пока партии как главные политические акторы не обретут реальной институциональной роли в управлении государством; даже «партия власти», не говоря уж об оппозиции, останется слабым и второстепенным элементом российской политической системы.

* * *

До 2000 года политические детерминанты возникали как «сверху», так и «снизу». Начиная с 2000 года, синхронно со становлением политической системы «моноцентризма», политические импульсы для законодательного преобразования избирательной системы стали преимущественно носить характер инициативы доминирующих акторов политических процессов – президента, администрации и правительства. Законодательная власть безнадежно, по нашему мнению, утратила инициативу в этом процессе.

Второй период ознаменовал собой переход от декретного к постоянному избирательному законодательству. Этот факт можно было бы отнести к плюсам режима Ельцина, если бы в это же время, в условиях децентрализации власти, не получили сильный импульс три деструктивных для центра явления. Это перенос центра тяжести избирательного процесса в неподконтрольные центру регионы, срастание избирательной системы и бизнеса и неподконтрольное центру и очевидное для избирателей использование административного ресурса на региональных выборах. В условиях децентрализации власти формировалась относительная политическая автономия регионов. При этом, с одной стороны, имела место общая тенденция увеличения количества выборов и, следовательно, вовлеченности электората в этот процесс. С другой стороны, со второй половины 1990-х годов прослеживаются следующие (постепенно нарастающие к 2000 г.) тенденции: выборы становятся все менее конкурентными и справедливыми, на них все меньше оспаривается власть, доминирует административный ресурс, манипулирование, к ним снижается интерес избирателей, увеличивается абсентеизм и голосование «против всех». Следует также отметить, что на выборах сокращается роль идеологических партий, повышается роль деидеологизированных кандидатов и «партий власти».

В третьем из рассматриваемых нами периодов изменился политический режим, центральная исполнительная власть, которая по своей сути стала и «законодательной». Все потенции к «политической конкуренции» партий были утрачены. Новая, пропорциональная избирательная система идеально подошла к новому политическому режиму с сильными автократическими тенденциями развития.

Подытоживая сказанное, хотелось бы, с одной стороны, согласиться с мнением тех политологов, которые считают, что в условиях нынешнего статуса России на международной арене и с учетом запущенности многих внутренних экономических проблем демократия – не самое главное, к чему сегодня надо стремиться России. С другой стороны, хотелось бы напомнить слова Ж. Линца: «Авторитарная ситуация оставляет пугающий политический вакуум на будущее».

Summary

A.R. Fazulov. Political Determinants of Russian Federation Electoral System Evolution.

The article views the evolution of Russian Federation electoral laws starting from 1988 to the present days. The process is staged, and typical characteristics of each stage are revealed. Most importantly, the study points out the political determinants of electoral law evolution, and views the problem according to the key-participants of electoral process.

Key words: political system, political regime, elections, electoral system, political party, democracy, evolution of electoral law, political factors.

Литература

1. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия // Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность / Отв. ред. А.Д. Воскресенский. – М.: Моск. обществ. фонд; ООО «Изд. центр научных и учебных программ», 2000. – С. 337–368.

2. *Гельман В.Я.* Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // *Полис.* – 1997. – № 4. – С. 125–147.
3. *Веденеев Ю.А.* Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // *Журн. рос. права.* – 2006. – № 6. – С. 47–57.
4. *Петченко В.А., Сатаров Г.А.* Коррупция на выборах как биржа ресурсов // *Выборы в Российской Федерации: материалы науч.-практ. конф. 16–17 марта 2002 г.* / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2002. – С. 271–283.
5. *Мадатов А.С.* Проблемы периодизации современного политического процесса в России после 1985 года // *Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Политология.* – 2006. – № 1 (6). – С. 46–61.
6. *Борисова Н.П.* Эволюция избирательного законодательства в российской государственности (1993–2005 гг.): Дис. ... канд. юр. наук. – Казань, 2006. – 203 с.
7. Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9855-XI «О выборах народных депутатов СССР» // *Ведомости Верховного Совета СССР.* – 1988. – № 49.
8. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» // *Ведомости Верховного Совета СССР.* – 1988. – № 31. – Ст. 504.
9. *Лапкин В.В., Пантин В.И.* Политические ориентации и политические институты в современной России: проблемы коэволюции // *Полис.* – 1999. – № 6. – С. 70–81.
10. Указ Президента РФ от 6 ноября 1993 г. № 1846 «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» // *Собрание актов Президента и Правительства РФ.* – 1993. – № 45. – Ст. 4333.
11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // *Рос. газ.* – 1993. – 25 дек. – № 237.
12. *Лапаева В.В.* Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // *Государство и право.* – 1996. – № 9. – С. 21–34.
13. Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в России» // *Собрание актов Президента и Правительства РФ.* – 1993. – № 52. – Ст. 5060.
14. *Афанасьев М.Н.* Поведение избирателей и электоральная политика в России // *Полис.* – 1995. – № 3. – С. 105–116.
15. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ.* – 1995. – № 26.
16. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // *Собрание законодательства РФ.* – 1995. – № 21.
17. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // *Собрание законодательства РФ.* – 1996. – № 49. – Ст. 5497.
18. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ.* – 1997. – № 38. – Ст. 4339.
19. *Постников А.Е.* Актуальные направления развития избирательного законодательства // *Журн. рос. права.* – 2004. – № 2. – С. 3–10.

20. *Лихтенштейн А.В.* Закон о политических партиях. Стратегии партийного строительства российских элит: «партия власти» // Выборы в Российской Федерации: материалы науч.-практ. конф. 16–17 марта 2002 г. / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2002. – С. 301–307.
21. *Пантин И.К.* Выбор России: характер перемен и дилеммы будущего // Полис. – 2007. – № 4. – С. 113–136.
22. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950
23. *Лапаева В.В.* Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журн. рос. права. – 2001. – № 2. – С. 11–18.
24. *Кертман Г.Л.* Интерес к политике по-российски: мотивы явные и скрытые // Полис. – 2005. – № 1. – С. 94–108.

Поступила в редакцию
30.01.08

Фазулов Азат Ревгатович – аспирант кафедры политологии Казанского государственного университета.

E-mail: azatfazulov@mail.ru