

**Е. А. Лукьянова**

**ОБ ИТОГАХ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ В РОССИИ:  
УЧАСТЬ ПОБЕДИТЕЛЕЙ**

Лукьянова Елена Анатольевна – доктор юридических наук,  
профессор Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики».

«Знакомство с цифрами, обозначающими количество голосов, поданных за единосроссов в разных регионах России, создает впечатление, что местные власти откровенно гнались за количеством голосов, а не за легитимностью выборов.

Между тем чрезвычайное преобладание в парламенте одной партии, замещение сколько-нибудь значимых государственных должностей представителями одной группировки создают серьезную опасность как для самой этой группировки, так и для государства в целом.

Получив в результате последних выборов более 3/4 мест в Государственной думе, партия “Единая Россия” создала для своего существования в высшей степени неблагоприятные условия. Настолько неблагоприятные, что поставила под серьезную угрозу собственное политическое будущее. В этом смысле результат выборов для нее столь же плачевен, как и для других думских партий.

***Но самое большое поражение потерпело в итоге этих выборов Российское государство»<sup>1</sup>.***

Так оценил состояние нового политического цикла в России историк права профессор МГУ им. М.В. Ломоносова Владимир Томсинов. И не случайно мои заметки о результатах выборов в Государственную думу 2016 г. начинаются с цитирования его статьи «Участь победителей».

---

1. См.: Томсинов В. *Участь победителей*. – Режим доступа: <http://legal.report/author-16/uchast-pobeditelej> (Дата обращения: 28.09.2016.)

Надо сказать, что я согласна далеко не со всеми доводами профессора Томсинова.

Например, не очень понятно, как сочетаются два не вполне совместимых, на мой взгляд, утверждения: с одной стороны, «политическая система современной России – это перевернутая пирамида, где основанием являются не политические партии и Государственная дума, а институт президентской власти», а с другой – «для поддержания здоровья в государственном организме, для предотвращения личностной деградации среди носителей государственной власти, для принятия правильных, выверенных, учитывающих различные точки зрения государственных решений необходимы мощные партии, оппозиционные правящей группировке», которые «могут возникнуть только при условии соблюдения законности в процессе выборов». Впрочем, не в этом дело. В одном профессор прав безусловно – результаты выборов-2016 *создали для существования партии власти крайне неблагоприятные условия, а Российское государство потерпело на них поражение.*

К сожалению, дойдя до этой совершенно верной мысли, профессор свое рассуждение внезапно остановил. А ведь именно анализ всего спектра рисков и есть главная задача экспертов в области права. Поэтому попробую порассуждать на эту тему. Выводы свои буду подкреплять словами выдающегося русского юриста, философа, историка, публициста и общественного деятеля, свидетеля четырех царствований – от Николая I до Николая II – Бориса Николаевича Чичерина. Прошло более века, но практически все риски, перед которыми стоит сегодня наше государство, давно уже сформулированы им в работе «О народном представительстве»<sup>2</sup>.

Итак, каковы же результаты прошедших выборов и чем они опасны для нашей страны?

## **Часть 1. Результаты**

### ***1. Выборы прошли в условиях беспрецедентно низкой явки избирателей.***

Существует мнение, что низкая явка избирателей свидетельствует о покое и стабильности, а своим неприходом на выборы люди выражают молчаливое одобрение всему происходящему. Но это иллюзия. На самом деле низкая явка избирателей говорит ровно о противоположном.

За исключением нескольких «специальных» регионов, 18 сентября 2016 г. в России к избирательным урнам НЕ пришли от 65 до 75% избирате-

---

2. Чичерин Б. *О народном представительстве*. – М.: Т-во Сытина, 1899. – 836 с. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Sem4/07.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Sem4/07.php) – Все цитаты Б.Н. Чичерина приводятся по этому изданию.

лей. Причем для половины из них отказ от участия в голосовании явился осознанным выбором – осмысленным отказом от реализации своего права на участие в управлении государством, т.е. формой протеста. В группе тех, кто не пришел на выборы, лишь 31% удовлетворены их результатами. Получается, что партия власти получила три четверти мест в парламенте, но при этом страна оказалась расколота практически пополам: на довольных и недовольных. Респонденты, которые не стали голосовать, чаще всего объясняют свое неучастие двумя причинами: они не доверяют никому из нынешних политиков (25%), а также уверены в том, что результаты выборов predeterminedены заранее и от их голоса ничего не зависит (21%)<sup>3</sup>.

Итоговый, кажущийся не столь шокирующим, процент явки (52%) был достигнут искусственно<sup>4</sup>, в том числе за счет выведения среднего по стране показателя при абсолютно диспропорциональном распределении голосования по регионам и при наличии так называемых «особых зон» административно-воздействия на результаты. В итоге «судьбу выборов решила низкая явка в зонах относительной электоральной свободы, и на ее фоне решающий вклад внесла зона “особого электорального режима”, или символическая Чечня. В эту зону устойчиво, от выборов к выборам, входят около 20 регионов России, начиная от Чукотки и далее – Тыва, Кемеровская область, Татарстан и Башкортостан (за вычетом продвинутых Казани и Уфы), Мордовия, Калмыкия, Дагестан, Чечня и др. Их суммарный вес в электорате России не превышает 15%. Но когда Большая Россия, или Россия Больших Городов, ложится в электоральную спячку, роль зоны “особого режима” непропорционально возрастает. Если там показывают явку в 80–90%, при столь же консолидированной поддержке одной партии, то в итоговом балансе ее вес увеличивается вдвое и даже больше»<sup>5</sup>.

### **2. В значительной степени выборы были нечестными и несправедливыми.**

Даже глава ЦИК Элла Памфилова признала, что выборы не были «максимально честными и максимально справедливыми», хотя и сочла их «более честными и более справедливыми, чем предыдущие»<sup>6</sup>. Прошедшая избирательная кампания, и в особенности день голосования, в очередной раз

---

3. Волков Д. Астенический синдром // *Ведомости*. – М., 2016. – 4 окт.

4. См.: Аваков А., Семенович А. Памфилова отменила выборы на девяти участках: «мистические совпадения». – Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics/2016/09/22/pamfilova-otmenila-vybory-na-9-uchastkakh-misticheskie-sovpadeniya.html>

5. Орешкин Д. Гибридные выборы // *Новая газета*. – М., 2016. – 21 сент.

6. См.: Памфилова объяснила «вбросы» вводом бюллетеней из урн для голосования на дому. – Режим доступа: <https://meduza.io/news/2016/09/29/pamfilova-ob-yasnilya-vbrosy-vvodom-byulleteney-iz-urn-dlya-golosovaniya-na-domu>

продемонстрировали множественные нарушения, приведшие к фальсификации результатов выборов. Вбросы, карусели, завышение явки, массовое голосование по открепительным талонам, кража бюллетеней, незаконное удаление наблюдателей и членов комиссий, принуждение избирателей к голосованию угрозами или за деньги, переписанные протоколы и неравное освещение агитационной кампании кандидатов в подконтрольных власти СМИ сопутствовали этой кампании на всем ее протяжении<sup>7</sup>.

Например, на приднестровских участках № 8214 и № 8205 (приписанных к ТИК Ленинского района г. Воронежа), где за «Справедливую Россию», согласно данным первичных протоколов, проголосовали 21 и 22 избирателя соответственно, по завершении голосования в систему ГАС «Выборы» были внесены другие числа, **превышающие оригинальные ровно на 4 тыс. голосов** – по 2 тыс. на каждый УИК<sup>8</sup>. В столице Башкирии Уфе корреспонденты агентства *Рейтер* насчитали на избирательном участке № 284 за весь день 799 избирателей, проголосовавших, а в протоколе таких явившихся оказалось 1689 человек (т.е. приписка составила 890 голосов)<sup>9</sup>. В Саратовской области наблюдатели обратили внимание на «мистическое совпадение»: на 62 участках партия «Единая Россия» получила ровно по 62,2% голосов.

Справедливости ради следует отметить определенные сдвиги в фиксации этих нарушений и в попытке наведения порядка. Впервые за полтора десятилетия ЦИК России отменила итоги голосования по девяти избирательным участкам, расположенным в Дагестане, Адыгее, Мордовии, Белгородской, Ростовской, Нижегородской областях и Санкт-Петербурге. В Ростовской области, где на участке № 1958 был зафиксирован вброс бюллетеней, против секретаря комиссии возбуждено уголовное дело<sup>10</sup>. Всего комиссия намеревается «серьезно» проверить около 160 «существенных» жалоб на нарушения в ходе выборов.

В связи с этим вновь возникает вопрос: какое количество фальшивых голосов нужно для того, чтобы жалобы на нарушения были признаны «существенными» (термин ЦИК), а итоги голосования недостоверными. Говорю об

---

7. См.: *Единый день голосования 18 сентября: Главные нарушения.* – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2016/09/18/edinyy-den-golosovaniya-18-sentyabrya-glavnyie-narusheniya>

8. См.: *Под давлением ЦИКа глава воронежского облизбиркома Владимир Селянин покинул пост.* – Режим доступа: [http://www.abireg.ru/n\\_56555.html](http://www.abireg.ru/n_56555.html)

9. *Игра без правил на выборах в России: Избиратели-призраки и вброшенные бюллетени // Reuters. Россия и страны СНГ.* – 2016. – 20 сент. – Режим доступа: <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRUKCN11Q1UP>

10. См.: *Памфилова отменила выборы на девяти участках: «Мистические совпадения».* – Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics/2016/09/22/pamfilova-otmenila-vybory-na-9-uchastkakh-misticheskie-sovpadeniya.html>

этом потому, что в заключениях прокуратуры по результатам проверок о соблюдении избирательного законодательства часто встречается фраза: «Выявленные нарушения не оказали существенного влияния на результаты голосования». Но если на одном отдельно взятом участке нарушения и не «влияют существенно», то утверждение об отсутствии влияния этих нарушений на результаты по стране в целом является явным лукавством. В России 96,7 тыс. избирательных участков (в том числе 372 – на территории 145 иностранных государств). То есть если теоретически допустить, что у одной из партий на каждом участке украдено всего по 10 голосов, то общий размер кражи составит почти миллион. В то время как за миллионный порог, по официальным итогам, на прошедших выборах перешагнули всего шесть партий из 14. Но и небольшие расхождения на отдельных участках будут иметь значение для расклада голосов в целом.

Показательна история с выборами в США 2000 г., когда подсчет голосов в штате Флорида при почти 6 млн бюллетеней дал преимущество кандидату в президенты Джорджу Бушу всего в чуть больше 1 тыс. голосов. И это стало основанием для их полного пересчета, поскольку при таком огромном количестве возможны всякие случайности. То есть в стране с большим числом избирателей и избирательных участков по теории больших чисел практически любое нарушение может существенно исказить итоговый результат. Поэтому никакое нарушение не может быть признано несущественным или не «оказавшим существенного влияния на результаты голосования».

### ***3. Недостоверность итогов выборов (сомнительная легитимность и ограниченная представительность парламента).***

Низкая явка в сочетании с большим количеством нарушений привели к тому, что итоги выборов оказались не вполне достоверными. Во-первых, потому, что результат считался от фактического меньшинства избирателей. То есть с точки зрения явки избирателей уровень реальной поддержки правящей партии (помимо «вбросов» и «подгонки» цифр) не соответствует распределению депутатских мандатов. Здесь уместно еще раз повторить фразу профессора Томсинова, с которой начинается эта статья: «Знакомство с цифрами, обозначающими количество голосов, поданных за единокороссов в разных регионах России, создает впечатление, что местные власти откровенно гнались за количеством голосов, а не за легитимностью выборов». Таким образом, в ходе не вполне легитимных выборов был сформирован не вполне легитимный и недостаточно представительный парламент. Такая ситуация стала возможной вследствие многолетней перманентной и бессистемной трансформации избирательного законодательства, ежегодной точечной его подгонки под сиюминутные обстоятельства (ad hoc) без должной профессиональной экспертной оценки.

## Часть 2. Риски

Основные результаты прошедших выборов влекут за собой две группы рисков для Российского государства. Условно их можно разделить на «общие риски» и «парламентские риски». Хотя, конечно, они взаимосвязаны, взаимозависимы и, в той или иной степени, угрожают и государству, и обществу. Просто вторые хоть и происходят изначально из выборов, но все же опосредованно – через их итог, т.е. сформированный на них парламент.

### ОБЩИЕ РИСКИ

*1. Деформация политической системы как единственно закономерный и неизбежный результат деятельности власти в условиях отсутствия политической конкуренции и исключения из политического поля реальной оппозиции и вольнодумцев.*

По итогам выборов-2016 Россия переместилась в группу политических режимов, где правящая партия контролирует сверх-большинство (более 3/4) мест в парламенте. То есть выборами был окончательно легитимирован возврат к однопартийной системе по образцу стран народной демократии социалистического периода (партия власти в союзническом альянсе с партиями-симулякрами при наличии Народного фронта).

Здесь, мне кажется, не нужно пояснять, почему это опасно для государства. Все аргументы были достаточно подробно изложены почти 30 лет назад в резолюции XIX партийной конференции «О реформе политической системы советского общества»<sup>11</sup>. Тогда речь шла о том, что в центре советской политической системы образовался и длительное время функционировал некий супергигант – государство, частично соединенное с тем, что в Конституции Советского Союза называлось «руководящей и направляющей силой общества» – Коммунистической партией, которая в течение длительного времени частично дублировала функции государства. Подчеркиваю: не подменяла, а именно дублировала. Но поскольку она была организацией в высшей степени авторитетной и сильной, это дублирование во многом превратилось в руководство (сосредоточение хозяйственно-управленческих функций в руках партийно-политического руководства)<sup>12</sup>.

Круг замкнулся. Вместо диалектической спирали мы вернулись к ситуации 1988 г., только в худшем варианте. Разрушив одного политического гиганта, мы создали нового, но только менее профессионального и с более

---

11. Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. – М., 1988. – С. 35, 117.

12. Там же. – С. 38.

серьезными авторитарными претензиями<sup>13</sup>. Сегодняшняя ситуация значительно опасней: поскольку монополизация власти партийно-государственным аппаратом прикрыта фальшивой многопартийностью и некоторыми другими демократическими атрибутами, которые на самом деле либо являются симулякрами, либо жестко ограничены в своей активности. Любые ссылки на формальное наличие значительного числа зарегистрированных партий, оппозиционных СМИ и свободы выражения мнения опровергаются результатами выборов, тиражами и аудиторией оппозиционных медиаресурсов и фактами уголовного преследования за инакомыслие пользователей соцсетей.

Теорией и практикой (в том числе нашей собственной) неопровержимо доказано, что монополия на власть приводит к деформации и деградации политической системы. Общество и государство в таких условиях перестают развиваться и модернизироваться. А это в первую очередь является риском для государства. Аналогичные доказательства существуют и в отношении политической конкуренции – ее отсутствие не только разрушительно для политической системы общества, но также абсолютно губительно для рыночной экономики, поскольку политическая и экономическая конкуренция – взаимосвязанные и взаимозависимые явления.

### ***2. Падение авторитета государства и самоустранение граждан от участия в принятии государственно-властных решений.***

Выборы обнажили недовольство политической ситуацией половины населения страны и зафиксировали недоверие граждан к государству.

Результаты выборов были запрограммированы присоединением к России Крыма весной 2014 г. Поддерживаемая СМИ всеобщая эйфория от возрождающегося величия Державы подняла тогда престиж всех государственных институтов, в том числе и партии власти. Рейтинг «Единой России», просевший к 2013 г. до 25% в целом (при этом намного ниже 20% в крупных городах и в некоторых других регионах), вырос сначала до 40%, достиг максимума 50% к середине 2015 г., и снова начал снижаться, пробив на части территорий отметку в 30%. Чтобы минимизировать падение рейтинга, которое могло только усилиться в конкурентной борьбе с реальными претендентами на депутатские мандаты, было принято решение «сушить выборы» (это такой политехнологический термин, означающий минимальное информирование населения об избирательной кампании). Именно поэтому выборы многим показались скучными. Но эта тактика оказалась мнимой.

Сомнительная легитимность всей избирательной кампании и ее результатов сыграла роковую роль: через неделю после выборов доверие к Госдуме

---

<sup>13</sup> См. подробнее: Лукьянова Е.А. Круг замкнулся // *Вестник Моск. ун-та.* – М., 2010. – Сер. 11. Право. – № 1. – С. 130–138.

рухнуло до 22%. Рейтинг Совета Федерации просел практически вдвое (с 40 до 24%). Одновременно снизился уровень доверия граждан к прокуратуре (с 37 до 24%), полиции (с 29 до 24%) и к суду (с 29 до 22%). Даже рейтинг Президента, которому россияне доверяют больше других, упал с 80 до 74%<sup>14</sup>.

А ведь это очень тревожный признак. Любое государство тем устойчивее, чем выше его поддержка населением. Своим высокомерно-презрительным отношением к важнейшему конституционному политическому праву граждан – праву избирать и быть избранными – государство само оттолкнуло от себя избирателей, кратно ослабив свои позиции в обществе.

Вот что писал об этом Борис Николаевич Чичерин: *«Сильной может считаться только та власть, которая находит опору в обществе; это верно для всех образцов правления. Поддержку власти могут дать только живые общественные силы, а для этого они должны стоять на своих ногах и пользоваться подобающей им самостоятельностью; призвание общественных сил к участию в государственной деятельности служит только к укреплению власти. Польза, приносимая государству народным представительством, не ограничивается свободным проявлением общественной мысли. Гораздо важнее то, что мысль здесь прямо переходит в дело, что общественное мнение становится выражением воли народной, участия граждан в общих делах государства».*

### **3. Снижение гражданского повиновения, изменение правосознания населения и ослабление правопорядка.**

Снижение доверия к государству неизбежно влечет за собой изменение уровня гражданского повиновения и ослабление правопорядка. Происходит деформация правосознания населения – акценты смещаются от исполнения обязательных предписаний в сторону защиты от государства. Недоверие к государству автоматически переносится на его решения, в справедливости и обоснованности которых у граждан возникают сомнения, и они начинают любыми способами уклоняться от их выполнения. Такая ситуация влечет за собой порочный круг ответных действий государства – увеличение аппарата принуждения и контроля за исполнением решений, что еще больше подрывает доверие к нему граждан. И наоборот, государство, обладающее доверием и поддержкой субъектов правоотношений, всегда в гораздо большей степени уверено в том, что его решения будут исполняться добровольно. Больше того, граждане в таких случаях разделяют с государством ответственность за поддержание правопорядка, снимая с него часть этого бремени.

---

14. См.: Мухаметшина Е. А. *Политур они проснулись* // *Ведомости*. – М., 2016. – 13 окт.



Особую зону риска представляет собой уровень доверия населения к парламенту, поскольку именно парламент наделен правом принятия актов высшей юридической силы – законов. Снижение доверия к парламенту неизбежно **снижает авторитет закона**. Государству, в котором авторитет закона низок, функционировать всегда кратно труднее, нежели когда этот авторитет высок. Но каких еще общественных последствий можно ждать, если в результате выборов «избран» парламент, который большинство населения, во-первых, не избирало, а избравшие не вполне уверены в достоверности результатов предъявленного обществу выбора?

Борис Николаевич Чичерин был абсолютно прав: *«Представительные учреждения находятся в самой тесной связи с общественным мнением. От него они заимствуют и силу, и жизнь; оно определяет их состав и направление. Представительное устройство может держаться только там, где общественное мнение дает ему постоянную опору, где общество всегда готово стоять за свои права»*.

#### **4. Федеративные риски.**

При всех попытках и намерениях федеральной власти исправить сложившуюся за три последних избирательных цикла ситуацию с выборами, приведшую к отрешению граждан от государства, сделать этого не удалось. Результаты выборов отчетливо показали: в случаях, когда желания Москвы не во всем совпадают с интересами регионов, они откровенно игнорируют позицию Центра. В том числе и в вопросе соблюдения федерального законодательства.

Наверное, разом преодолеть укоренившуюся порочную практику административно-ресурсной избирательной технологии, доведенную в отдельных регионах до совершенства (уже упоминавшиеся зоны особого электорального режима), невозможно. Есть, конечно, и некоторые положительные сдвиги, наметившиеся благодаря активной позиции ЦИКа. Но они, увы, мизерны по сравнению с объемом нарушений и с упорным противодействием местных администраций, старающихся любым способом сохранить монопольное право командовать избирательным процессом на своей территории.

То есть выборы отчетливо выявили еще одну серьезную проблему современного Российского государства: внешне выглядящая стройной и жесткой вертикаль власти, на самом деле вовсе не является таковой. А это, в свою очередь, несет значительные риски для целостности и управляемости страны.

## ПАРЛАМЕНТСКИЕ РИСКИ

### *1. Эффект карманного парламента.*

Избранная в 2016 г. Государственная дума, 3/4 мест в которой занимают депутаты одной политической партии, а ее цели и задачи совпадают с целями и задачами президента и правительства, не может претендовать на роль полноценного парламента. Я бы назвала ее парламентом с ограниченной дееспособностью. И вот почему.

Во-первых, настоящий представительный орган является зеркалом общества. Ненадлежаще сформированный парламент – это кривое зеркало. Парламент, не способный в силу особенностей его формирования учитывать интересы различных социальных слоев, реагировать на многообразные запросы общественного мнения, утрачивает представительный характер, а его деятельность теряет смысл. Если общество не в состоянии влиять на деятельность парламента, он перестает выполнять свою функцию. Поддержка парламента населением обусловлена тем, как он реализует общественный запрос. Не вполне представительный парламент не в состоянии такой запрос полноценно осмыслить и сформулировать.

Во-вторых, в этом парламенте крайне маловероятна какая-либо дискуссия. Заявление нового руководства Думы о намерении ее вести и всячески поддерживать не опирается на реальное соотношение сил, обусловленное особенностью распределения мандатов. Парламентской фракции большинством в 3/4 для принятия решений не нужны никакие другие фракции; она легко может заблокировать любые инициативы и возражения. Однако власть, формулирующая цели и задачи государства в своем узком кругу, сильно рискует. Даже если эти цели и задачи и кажутся ей благими, они могут быть ложными и невостребованными. В условиях функционирования карманного парламента риск расхождение целей власти с интересами общества очень высок. А это, в свою очередь, с большой степенью вероятности предполагает уязвимость и неисполнимость ее решений.

Задача создания «карманных» представительных органов для решения сиюминутных политических задач или удовлетворения властных амбиций является ложной. Власти не только не опасны, а наоборот, полезны и необходимы настоящие, а не декоративные представительные органы.

Борис Чичерин предупредил об опасности карманных парламентав более века назад: *«Тесная духовная связь представителя с избирателями необходима для того, чтобы представительное собрание являлось верным выражением страны. Различные направления общественного мнения, разнообразные интересы народа должны проявляться в нем приблизительно в том же отношении, в каком они существуют в обществе.»*

*Сильная и твердая власть необходима, но она должна быть направлена на те цели, которые указываются общественным благом, должна руководиться просвещенным пониманием истинных потребностей народа; если она действует им наперекор, то возбуждает всеобщее неудовольствие, которое, накапливаясь, может наконец проявиться в опасных взрывах. В такую колею нередко попадают именно те правители, которые всего более дорожат началом власти; преувеличивая его значение, отвергая все остальное, они тем самым подрывают его основы. Избыток всякого одностороннего начала ведет к его отрицанию и тем самым к его падению. При таком направлении исчезает то, что составляет главную внутреннюю силу власти – нравственный ее авторитет».*

### **2. Какоратический отбор как причина снижения эффективности парламентской деятельности.**

«Какоратия», или «власть худших», – диагностированный еще Аристотелем политический симптом. Это такой режим отправления власти, который основан на негативном отборе членов элитных групп и противодействует попаданию в точки принятия решений людей, способных выбрать из всех решений лучшее<sup>15</sup>. Такая власть пропускает кандидатов через особое сито и отсеивает их не по профессиональным качествам, популярности или по уровню доверия граждан, а по другим критериям – например по степени лояльности ей, власти. Отрицательный кадровый отбор плох в любых областях.

Вряд ли стоит пояснять, почему квалифицированный работник лучше неквалифицированного. Избирательная система должна быть организована таким образом, чтобы граждане имели возможность выбрать наиболее способных и независимых людей, признающих приоритет общественного над личным и несущих ответственность не перед вышестоящим начальником, а перед избирателями. Иное состояние избирательной системы приводит в парламент людей, которые не могут удовлетворить потребности общества в эффективном правовом регулировании.

К сожалению, российские выборы демонстрируют явные признаки многолетнего какоратического отбора депутатов. И это ни в коей мере не способствует повышению эффективности парламентской деятельности.

Чичерин писал: *«Гражданин, имеющий долю власти, должен действовать не для личных выгод, а во имя общего блага; он должен носить в себе сознание не только своих частных целей, но и общих начал, господствующих в общественной жизни. А для этого требуется высшая способность. Невозможно дать участие в управлении человеку, не понимающему государствен-*

---

<sup>15</sup> См.: Минаков М. *Философия свободы: Власть худших на постсоветском пространстве // Ведомости.* – М., 2014. – 24 янв.

ных интересов. Поэтому *неспособные должны быть устранены от участия в политических правах*. Это признается во всех государствах в мире, даже самых демократических, где свобода лежит в основании всего государственного устройства».

### **3. Снижение качества законов и других парламентских решений.**

Как уже говорилось, не вполне представительный парламент не может полноценно осмыслить и сформулировать в своих решениях общественный запрос. Парламент, не сформированный по принципу отбора лучших, в еще меньшей степени способен на это. Парламент, в котором в силу отсутствия политической конкуренции нет дискуссии, склонен принимать непродуманные и непроработанные решения. Наличие в парламенте всех трех факторов – огромный риск тотального снижения качества законов.

Понятно, что парламент, одна из фракций которого численно превалирует над другими, будет стремиться к сокращению парламентских процедур и к упрощению законодательного процесса. Хотя именно законодательные процедуры суть выработанные человечеством дополнительные фильтры, гарантирующие законодателей от ошибок, дефектов и коллизий. Даже скорость прохождения законопроекта влияет на его качество: чем дольше законодательная процедура, чем активней его общественное обсуждение, чем больше откликов и замечаний он получает от будущих субъектов правоотношений, тем выше качество итогового документа, выходящего из парламентских стен.

Напротив, принятый наспех, не прошедший общественной экспертизы и не обсужденный должным образом в парламенте законопроект, как правило, содержит пробелы и дефекты. Его, скорее всего, придется править и править или восполнять недостатки в подзаконных актах, принимая множество дополнительных разъяснений и инструкций. Не говоря уже о том, что придется долго и трудно корректировать ситуацию, исправляя ошибки в ходе правоприменительной практики. В итоге – неразбериха в законодательстве, снижение исполнительской дисциплины, перегруженность и разрастание ведомств и органов контроля. Дорого, неудобно, трудноисполнимо и, главное, крайне неэффективно.

### **4. Последовательное снижение качества управленческих решений и эффективности государственного управления.**

*«Одной правительственной деятельности недостаточно для удовлетворения государственных нужд. Высшее развитие требует большого напряжения сил, а это возможно только при самодетельности народа. Правительство, имеющее в руках одни административные средства, не в состоянии тягаться с тем, которое призывает на помощь всю энергию, лежащую в недрах общества. Рассеянные и раздробленные суждения соединяются здесь в нечто общее и единое, становятся двигателями госу-*

## РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

---

*дарственной жизни. Только согласным действием правительственных и общественных сил государство может достигнуть высшего развития», – так звучит чичеринское послание из прошлого современным политикам. Оно вновь и вновь находит подтверждение в государственно-властных реалиях России.*

Действительно, закономерным результатом ухудшения качества законов, принятых не вполне представительным парламентом, будет являться снижение качества управленческих решений. «Низкая эффективность системы государственного управления – это один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны. Принимаемые законы не работают в должной мере», – сказал 30 сентября 2016 г. Председатель Правительства России Дмитрий Медведев на форуме в Сочи<sup>16</sup>. С избранием новой Думы риск дальнейшего ухудшения ситуации возрастает.

Исполнительная власть неспособна в одиночку создать условия для нормального функционирования государства. Кабинетное правотворчество исключает возможность учета деталей и особенностей правоприменения. Поэтому ограниченно дееспособный парламент, принимающий некачественные законы, многократно ослабляет эффективность деятельности правительства и усиливает риски принятия ошибочных решений.

---

*16. Выступление Дмитрия Медведева на пленарном заседании XV Международного инвестиционного форума «Сочи-2016». 30 сентября 2016 года. – Режим доступа: [m.government.ru.>news/24729/](http://m.government.ru.>news/24729/)*