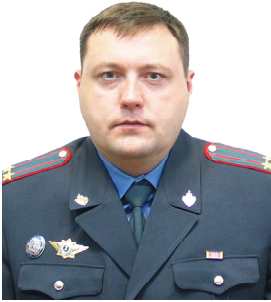




УДК 342.8



Андрей Викторович БЕЗРУКОВ,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Сибирского юридического института
МВД России (г. Красноярск),
кандидат юридических наук, доцент

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ДИНАМИКЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

REALIZATION OF LEGISLATIVE INITIATIVES OF THE PRESIDENT OF RUSSIA IN DYNAMICS OF THE SELECTIVE LEGISLATION

В статье рассмотрены этапы и тенденции реформирования избирательного законодательства в России, проведенного по инициативе главы государства. На основе анализа Посланий Президента РФ парламенту, избирательного законодательства и позиций Конституционного Суда РФ формулируются предложения и выводы, направленные на оптимизацию избирательной системы в России.

The article deals with the stages and tendencies of the reform of electoral legislation in Russia, conducted on the initiative of the President.

According to the detailed analyses of messages of the President of the Russian Federation to the Parliament about electoral legislation and stands of Constitutional Court of the Russian Federation, motions and resumes are formulated, which are directed to optimization of electoral system in Russia.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, реформирование избирательного законодательства, совершенствование избирательного законодательства.

Keywords: electoral system, elections, reforming of electoral legislation, improvement of electoral legislation.

Проводимые в 2008–2010 гг. преобразования избирательного законодательства повлекли и повлекут в дальнейшем содержательную трансформацию, что является очередным этапом проводимых государственно-правовых реформ.

Упорядочение системы организации выборов в России обусловлено многими изменениями законодательства, связанными с установлением единого дня голосования, ограничением пассивного избирательного права и возможностей участия в выборах иностранных граждан. Внесены изменения в законодательство в части ужесточения требований к политическим партиям и установления запрета депутатам изменять свою партийную принадлежность, практически партиям запрещено

выдвигать по своим спискам членов других партий, расширены возможности отмены регистрации партий и кандидатов.¹

Важным этапом в реформировании избирательного законодательства явилось изменение порядка выборов депутатов Государственной Думы с переходом на пропорциональную избирательную систему. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает полный переход к пропорциональной системе выборов депутатов нижней палаты, пятый созыв которой избран по такой системе.

Очевидно, что такой подход позволяет быть избранным в парламент лишь наиболее крупным партиям, ограничивает воз-



возможности оппозиционных партий, что вряд ли всецело отвечает принципам демократии, политического плюрализма и многопартийности. Поэтому вполне демократичным выглядит уже реализованное законодателем предложение Президента РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 2008 г. снизить заградительный барьер на выборах депутатов Государственной Думы. Законодатель предоставил возможность партиям, получившим от 5% до 7% голосов, быть представленными в федеральном парламенте путем получения 1–2 мандатов.² Законом предусмотрена так называемая передача депутатских мандатов, которая осуществляется до их распределения, а именно федеральному списку, набравшему менее 7%, но не менее 6% голосов избирателей, предоставляются два депутатских мандата, а каждой партии, получившей менее 6%, но не менее 5% голосов избирателей – один депутатский мандат.³ Тем самым менее крупным партиям гарантировано минимальное представительство в нижней палате российского парламента.

Помимо обозначенных направлений по инициативе Президента РФ законодатель отменил избирательный залог на выборах всех уровней и установил поэтапное снижение числа подписей избирателей, собираемых партией для участия в выборах депутатов Государственной Думы. На выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва политическая партия обязана будет собрать не менее 150 тысяч подписей, а на выборах депутатов Государственной Думы последующих созывов – не менее 120 тысяч подписей избирателей. Также законодатель освободил от сбора таких подписей партии, которые были допущены к распределению мандатов или которым был передан соответствующий депутатский мандат (мандаты) на ближайших предыдущих выборах Государственной Думы, а также партии, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов не менее чем в одной трети действующих региональных парламентов.

Поэтапное снижение числа подписей избирателей и освобождение от сбора подписей партий, получивших поддержку в регионах, позволит демократизировать процедуру парламентских выборов и расширит возможности реализации пассивного избирательного права.

Что касается отмены избирательного залога, то с учетом качества сбора подписей такая мера выглядит преждевременной.

По инициативе главы государства законодателем внесены поправки в Федеральный закон «О политических партиях», предусматривающие поэтапное снижение минимального численного состава политической партии с 1 января 2010 г. до 45 тыс. членов, а с 1 января 2012 г. до 40 тыс. членов.

Не менее значимым законодательным решением явилась отмена графы «против всех» на выборах, такой шаг также повлек массу дискуссии и критику, инициаторы новеллы аргументировали ее оптимальность применением в ряде зарубежных стран и исходили из предназначения выборов именно для формирования публичного аппарата власти или выбора конкретного кандидата. Представляется, что такой подход ограничивает принцип свободных выборов, на что обращал внимание и Конституционный Суд РФ, указав, что воля избирателей может быть выражена не только голосованием за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.⁴ Между тем Суд признал, что возможность голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» есть дискреционное полномочие федерального законодателя, которое он вправе изменять. В других решениях Конституционного Суда РФ присутствует несколько иной подход к проблеме.⁵

Негативные тенденции в реформировании избирательного законодательства распространились и на правовой статус депутатов Государственной Думы и региональных парламентов, которые при вхож-



дении во фракции могут быть членами только соответствующей политической партии, а несоблюдение этого требования влечет прекращение депутатских полномочий. Законодательное установление жесткой связи между партийностью и статусом депутата не вполне соответствует принципу свободного мандата, а также идет вразрез с ч. 2 ст. 30 Конституции РФ, устанавливающей, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение.

Законодатель также изменил правила замещения вакантных депутатских мандатов. Если прежде ранее выбывший мандат депутата Государственной Думы замещался следующим по списку, то по действующему закону руководящий орган соответствующей политической партии вправе предложить ЦИК РФ любую, не обязательно следующую, кандидатуру из той же региональной группы, а ЦИК РФ обязана передать ей вакантный депутатский мандат.

Обозначенные подходы законодателя в литературе справедливо оцениваются критически, в первом случае дезинформируют избирателей, позволяя пройти в парламент «менее проходимым» кандидатам, а во втором случае создают «подушку безопасности» для перемещения некомпетентного администратора в парламент и наоборот, что существенно расширяет возможности коррупционной составляющей при проведении выборов.⁶

Неоднократно в литературе предлагалось вернуться к прежней процедуре выборов членов Совета Федерации, хотя законодатель, также по инициативе Президента РФ, пошел по другому пути: Совет Федерации с 1 января 2011 г. будет формироваться только из числа депутатов региональных и местных представительных органов.⁷ Во-первых, теперь это будут представители населения регионов, знакомые с местными проблемами и уже прошедшие процедуру выборов, получив мандат доверия от избирателей. Во-вторых, такой шаг, по сути, позволит вернуть многостепенные выборы, имеющие

сильные стороны, и не потребует в этой части изменения Конституции РФ. В-третьих, качественный состав верхней палаты будет представлен более разнообразными политическими формированиями, что создаст добротную платформу для конструктивной работы в парламенте.

Однако отмеченные тенденции преобразования законодательства о выборах не ограничились корректировкой выборов в федеральные органы власти, распространились и на субъекты РФ. Во-первых, с 2002 г. законодательством установлено, что не менее половины депутатов региональных парламентов избираются по пропорциональной избирательной системе, что в определенной мере унифицировало систему выборов региональных парламентов и привело к установлению в субъектах РФ в основном смешанной мажоритарно-пропорциональной системы.

Во-вторых, с 2004 г. изменен порядок замещения должности глав субъектов РФ и усилена их ответственность перед Федерацией. Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. изменен порядок избрания, а фактически отменены прямые выборы главы субъекта, замененные процедурой так называемого «наделения полномочиями законодательным органом субъекта РФ по предложению Президента РФ». Прежний порядок предусматривал, что Президенту РФ представлялись две кандидатуры его полномочным представителем в федеральном округе и альтернативная кандидатура от партии, победившей на парламентских выборах, при условии ее поддержки региональным парламентом.

Однако Президент РФ в ноябрьском Послании парламенту 2008 г. подчеркнул, что предложения кандидатур на должность глав субъектов РФ должны осуществляться только партиями, получившими наибольшее число голосов на региональных парламентских выборах.⁹ Законодатель установил, что представление Президенту РФ не менее трех кандидатур главы субъекта РФ осуществляется соответствующей политической партией. Такой порядок действует с июля 2009 г. и впервые апроби-



рован при замещении должности губернатора Свердловской области.¹⁰ Данный подход, действительно, несколько демократизирует процедуру наделения полномочиями глав субъектов РФ, но вряд ли может считаться успешной альтернативой прямым выборам глав субъектов РФ.

Очевидно, что такие шаги создают в определенной мере условия для обеспечения избирательных прав граждан, расширяя их возможности для влияния на принятие государственных решений.

Между тем реформы избирательного законодательства не завершены.

На основании Послания Президента РФ парламенту 12 ноября 2009 г.¹¹ законодателем внесены следующие коррективы в избирательное законодательство:

во-первых, введен единый критерий установления численности депутатов законодательных органов субъектов РФ в зависимости от численности населения соответствующего субъекта РФ. Главой государства обращено внимание на непропорциональное количественное представительство избирателей депутатами в парламентах субъектов РФ (на примере Москвы и Тывы, имеющих существенно различный численный состав населения и депутатов парламентов);

во-вторых, всем партиям, представленным в региональных парламентах, должны предоставляться возможности формировать фракции, замещать депутатские вакансии для работы на постоянной основе и на руководящих постах;

в-третьих, партии, не представленные в Государственной Думе, но имеющие фракции в законодательных собраниях субъектов Федерации, освобождены от сбора подписей для участия в региональных и муниципальных выборах в соответствующих регионах и муниципалитетах. При этом Президент РФ подчеркнул, что *в перспективе мы должны вообще отказаться от сбора подписей как метода допуска партии к выборам;*

в-четвертых, существенно усложнен порядок досрочного голосования на выборах. Президент РФ посчитал необходи-

мым проанализировать практику использования открепительных удостоверений, принять необходимые меры для предотвращения незаконных манипуляций.

Кроме того, непарламентским партиям предложено гарантировать возможность постоянного участия в работе центральной и региональных избирательных комиссий. И следует заметить, что ЦИК России уже ведет работу над соответствующим законопроектом.

Президентом РФ также поставлена задача сформировать более прозрачную избирательную систему на региональном уровне, Правительству РФ поручено совместно с Центральной избирательной комиссией РФ и органами власти субъектов РФ подготовить программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы.

Особое внимание обращено главой государства на дискуссию о необходимости перехода к выборам в представительные органы власти всех уровней власти исключительно по партийным спискам. Предложено выработать общее мнение, и глава государства вполне допускает такой переход в последующем. Однако следует предостеречь власть от поспешного решения по следующим причинам. Во-первых, такой шаг приведет к дисбалансу мажоритарной и пропорциональных систем, которые в сочетании работают более эффективно, взаимно компенсируя недостатки и преимущества друг друга; во-вторых, отдалит интересы избирателей и депутатов, которые будут выражать исключительно партийные интересы на всех уровнях публичной власти, что подорвет как представительный характер законодательных органов, так и демократические устои выборов в России в целом. И в-третьих, данный подход тем более неприемлем на уровне муниципальных выборов, поскольку органы местного самоуправления в минимальной мере связаны с партийными интересами, замыкаются на решении вопросов местного значения и в основном выборы таких органов проводятся в муниципальных образованиях по ма-



жоритарной избирательной системе, а следовательно возникнет необходимость корректировки значительного правового массива.

В 2010 г. законодатель уже реализовал часть инициатив Президента РФ, связанных с модернизацией регионального избирательного законодательства. Во-первых, расширены права оппозиционных партий, не представленных в региональном парламенте, закреплено их право не менее одного раза в год участвовать в его заседаниях. Во-вторых, предусмотрена возможность создания фракций в парламенте субъекта РФ по численности от одного и более депутата. В-третьих, унифицирована численность депутатов регионального парламента в зависимости от численности населения субъекта РФ. Законом установлена определенная градация: число депутатов должно составлять не менее 15 (при численности избирателей менее 500 тысяч человек) и не более 110 депутатов (при численности избирателей свыше 2 миллионов человек). Возможно, следует унифицировать, как предлагается в литературе, и сроки полномочий парламентов субъектов РФ, что позволит оптимизировать межбюджетные отношения между Федерацией и ее субъектами, упорядочит процесс ротации членов Совета Федерации, синхронизирует избирательные кампании.¹² Однако важно при таких преобразованиях не допустить нарушений конституционных положений о самостоятельности субъектов РФ и принципа федерализма (ст.ст. 5, 72, 77 Конституции РФ).

Между тем при проведении преобразований важно обратить внимание на ряд моментов. Во-первых, проводить реформирование избирательного законодательства следует только в рамках Конституции РФ, не ограничивая и не умаляя конституционных прав и свобод личности. Во-вторых, многие предложенные Президентом РФ инициативы уже реализованы и показали свою обоснованность, за исключением отмены выборов глав регионов и перехода к пропорциональной системе вы-

боров депутатов Государственной Думы. В-третьих, следует оптимизировать порядок выборов депутатов нижней палаты, сохранив систему представительства интересов различных слоев населения, а не только политических партий. Оптимальным, на наш взгляд, решением будет возвращение к смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе выборов депутатов Государственной Думы. В-четвертых, признавая целесообразность включения партий в процедуру назначения глав субъектов РФ, тем не менее, полагаем, следует вернуть право населению субъектов РФ непосредственно избирать руководителя региона, что будет отвечать конституционным принципам демократизма, федерализма и самостоятельности субъектов РФ. В-пятых, унифицируя региональное законодательство о выборах, следует соблюдать положения ст.ст. 11, 72, 77 Конституции РФ о самостоятельности субъектов РФ. В-шестых, отказ от сбора подписей избирателей в перспективе, возможно, и необходим, однако следует подумать о его альтернативе, поскольку политическая партия периодически должна подтверждать свою поддержку и доверие избирателей. В-седьмых, унификация и переход к пропорциональной избирательной системе представительных органов на всех уровнях публичной власти не будут соответствовать демократическим принципам и ограничат избирательные права граждан, которые фактически будут связаны партийным выбором, и уж тем более такой шаг не имеет смысла на местных выборах.

Таким образом, следует признать, дальнейшая модернизация избирательного законодательства на региональном и местном уровнях должна проводиться взвешенно и в рамках конституционного поля.

1 См.: О политических партиях : Федеральный закон от 11 июля 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. №29, ст.2950; Кынев А.В. Новые изменения законодательства о выборах – путь к бюрократизации партий // Журнал о выборах. 2006. №5. С. 46–51.



2 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4–5.

3 О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : Федеральный закон от 12 мая 2009 г. // Российская газета. 2009. 15 мая; Шкель Т. Мечты сбываются // Российская газета. 2009. 27 марта. С. 3.

4 Постановления Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г., 14 ноября 2005 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №3; 2005. №6.

5 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. // СПС КонсультантПлюс.

6 См.: Исаков В.Б. Конституция и бюрократия // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика : материалы научно-практической конференции / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2009. С. 131–133.

7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. // Российская газета. 2009. 17 февраля. С. 5.

8 Собрание законодательства РФ. 2004. №50, ст. 4950.

9 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г.

10 О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «О политических партиях» : Федеральный закон от 5 апреля 2009 г. // Российская газета. 2009. 8 апреля.

11 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября. С. 2–3.

12 См.: Уваров А. Некоторые подходы к унификации системы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. №2. С. 94–95.