

## **Основные направления развития и совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации**

Проблема определения основных направлений и закономерностей становления избирательной системы современной России обусловлена как динамизмом существующего федерального избирательного законодательства, противоречивостью избирательных реформ на современном этапе, так и наличием в нем пробелов, противоречий, которые должны быть устранены.

22 мая 2002 года Государственной думой был принят действующий в настоящее время ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Данный закон закреплял следующие новые положения.

1. При проведении федеральных и региональных выборов под избирательными объединениями понимались уже только политические партии и их региональные отделения, в выборах в органы местного самоуправления – и иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации или общественного движения. Вместе с тем изначально закон 2002 года предоставлял право выдвижения кандидатов и избирательному блоку. При этом уточнялось понятие избирательный блок. Избирательный блок – это предвыборный союз одной или нескольких политических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или двумя общероссийскими объединениями, устав которых предусматривает возможность участия в выборах.

2. Меняются и способы выдвижения кандидатов по одномандатным округам. Если по закону 1997 года выдвижение было возможно тремя способами – от избирательного объеди-

нения, от группы избирателей и самовыдвижение, – то теперь только от избирательного объединения или самовыдвижения.

3. Вводится пропорциональная система выборов депутатов законодательных органов, депутатов законодательных органов субъектов РФ в отношении замещения не менее половины депутатских мандатов, которые распределяются между списками кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками.

4. В состав избирательных комиссий в субъектах федерации в обязательном порядке должно быть назначено не менее половины членов с правом решающего голоса по предложению политических партий, представленных в Государственной думе или региональном парламенте.

5. Закон 2002 года поставил дополнительные ограничения в части использования так называемого административного ресурса. Предусмотрено, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти или выборные муниципальные должности, в случае их регистрации в качестве кандидатов должны освободиться от выполнения служебных обязанностей на время их участия в выборах. Правда, эта обязанность не распространялась на Президента РФ, Председателя Правительства, депутатов представительных органов любого уровня. Более того, четко определялось, что доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений не могут быть должностные лица категории «А» или выборные должностные лица местного самоуправления.

6. В целях повышения легитимности выборов высших должностных лиц местного самоуправления была введена норма: для того чтобы быть избранным на данную должность, необходимо получить голоса более 50% избирателей, участвующих в выборах. В противном случае назначался второй тур выборов.

7. Впервые была четко установлена ответственность избирательных комиссий. В частности, предусматривалась возможность расформирования комиссии за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий.

8. Данный закон отменял норму об отказе в регистрации кандидата в случае предоставления неверных сведений о его имуществе и доходах. Если при проверке будут установлены данные факты, то их необходимо довести до сведения избирателей. В то же время сокрытие данных о неснятой или непогашенной судимости, о наличии гражданства иностранного государства все еще рассматривалось в качестве основания для отмены регистрации кандидата.

9. Усилению правовых гарантий обеспечения права избирателей на участие в референдуме способствовала норма, согласно которой референдум проводится на основе указа Президента РФ, если в рамках субъекта РФ не было закона о референдуме субъекта РФ.

10. Были скорректированы нормы о порядке проведения предвыборной агитации. Агитационный период начинался с момента выдвижения кандидата (списков кандидатов), то есть кандидат получал право заниматься агитацией и в период сбора подписей. Но агитация в электронных и печатных СМИ стала возможной только за 28 дней до дня голосования.

11. Был закреплен исключительно судебный порядок отмены регистрации кандидата. Таким образом, избирательные комиссии были, безусловно, лишены подобного права. При этом суд был правомочен принять соответствующее решение не позднее чем за 5 дней до дня голосования. В то же время существенно сокращался перечень оснований для отмены регистрации кандидата, списка кандидатов.

12. Было исключено досрочное голосование в помещениях территориальных и участковых избирательных комиссий на выборах в органы государственной власти, на федеральном и

региональном референдумах, правда, оставалась возможность досрочного голосования при выборах в органы местного самоуправления, местном референдуме.

Значительный интерес представляет реформирование избирательного законодательства в 2004–2009 годах.

Именно на данном этапе все правовые основы проведения выборов радикально меняются. Поэтому именно данный этап выбран нами для анализа.

В этот период эволюция избирательного законодательства шла по следующим направлениям.

1. Отмена выборности высших должностных лиц субъектов РФ.

Здесь главным стало внесение в 2004 году изменений в ФЗ «Об общих принципах организации органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ».

С 2005 года все высшие должностные лица субъектов РФ фактически назначаются Президентом РФ, что, таким образом, делает их уже менее самостоятельными и в большей степени зависимыми от воли главы России.

Ученые, политики по разному оценивают изменение порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ.

Стоит отметить, что напрямую выборность высших должностных лиц субъектов РФ в Конституции не прописана. Однако Конституционный Суд РФ, опираясь на ст. 3 Конституции РФ, еще в 1996 году определил «Из смысла этой статьи в ее взаимодействии со статьей 32 Конституции, закрепляющей право избирать и быть избранными в органы государственной власти, вытекает, что должностное лицо, формирующее орган государственной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство РФ основано на единстве органов государственной власти (ст. 5. часть 3 Конституции РФ), органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные».

2. Меняется модель избрания депутатов Государственной думы РФ.

Тот факт, что Конституция РФ четко не определяет тип избирательной системы при выборах депутатов Государственной думы, обуславливает постоянную дискуссию о поиске оптимальной модели избрания депутатов Думы. При этом еще в период президентуры Б. Ельцина некоторые специалисты-юристы высказывались за переход к выборам депутатов Думы только по мажоритарной системе.

Так, М. Баглай считал «распространено мнение, что было бы более демократично перейти к прямым выборам всех 450 депутатов Думы» [1, с. 435].

Он же анализировал достоинства и недостатки существовавшей смешанной избирательной системы. «Такой двухсистемный порядок выборов в Государственную думу, встречающийся в ряде зарубежных стран, имеет свои плюсы и минусы. К числу плюсов следует отнести то, что избиратель получает возможность отдать свой голос не только конкретному кандидату, но и той политической партии, программа которой отвечает его интересам. Минусом обычно называют то неизбежное обстоятельство, что избиратель, голосуя за тот или иной партийный список, не знает кандидатов, которые в случае победы на выборах этой партии будут представлять интересы данного избирателя» [1, с. 435].

Вообще стоит отметить, что аргументированная критика пропорциональной избирательной системы широко распространена. Так, например, И. Левин считает, что «в условиях, когда закон не гарантирует демократического внутреннего устройства политических партий, пропорциональная избирательная система играет на руку узкой партийной верхушке и приводит к отчуждению от политики рядовых партийцев и партийного электората. Составляется список партийным руководством, и избиратель может даже не знать, а часто и не знает многих кандидатов от поддерживаемой им партии» [6, с. 83].

По мнению А. Иванченко, «изменения, которые произошли в последний год в области избирательного законодательства, заставляют нас сделать вывод, что мы «перегнули палку». Люди стали терять интерес к таким выборам, так как выбор за них стала делать бюрократия» [4, с. 23].

Иванченко обращает внимание и еще на один негативный аспект перехода к выборам только по партийным спискам, трактуя полностью пропорциональную систему как нарушение норм международного права, а именно п. 7.5. Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, согласно которому государства-участники «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или общественных организаций без дискриминации».

С точки зрения Иванченко, «смешанная система формирования Государственной думы, действовавшая до сих пор, в большей степени отвечала и условиям России, и международным стандартам, и основным тенденциям мирового развития избирательных систем. Переход на полностью пропорциональную систему, по нашему мнению, приведет к ухудшению ситуации с реализацией пассивного избирательного права» [7, с. 87].

Л. Нудненко считает, что «самым существенным аргументом против отмены смешанной системы на выборах депутатов Государственной думы является то, что данное решение неудачно с точки зрения реализации пассивного избирательного права беспартийных, которые лишаются возможности участвовать в выборах в качестве кандидатов в депутаты. А это является нарушением ряда статей Конституции РФ. В том числе:

Статьи 19, согласно которой все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям;

Статьи 32, провозглашающей, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти;

Статьи 30, закрепляющей, что никто не может принуждаться к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем;

Статьи 55, ч. 2, в соответствии с которой в РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права человека и гражданина» [8, с. 16].

Существуют и аргументы в пользу перехода к пропорциональной системе. Так, с точки зрения А. Вешнякова, «одним из существенных аргументов в пользу перехода к пропорциональной системе стало справедливое утверждение о том, что большинство депутатов, избранных по одномандатным округам, впоследствии присоединяются к какой-либо фракции, а то и вступают в саму партию. При этом основным достоинством пропорциональной избирательной системы считается создание стабильной многопартийной системы, повышение роли политических партий. Другим аргументом в пользу пропорциональной системы называют то, что политические партии на выборах будут ориентироваться на общегосударственные, а не на региональные интересы. В этих условиях политические партии вынуждены заняться поиском собственных, отличающихся от других положений программы» [3, с. 5].

Весьма дискуссионно и повышение «заградительного барьера» до 7%.

А.А. Безуглов и С.А. Солдатов считают, что «заградительный барьер предназначен для того, чтобы были представлены крупные партии, действительно имеющие влияние среди населения, чтобы депутаты в парламенте не дробились на многочисленные группы в связи с мелкими и мельчайшими интересами. Он преследует также цель, чтобы правительство опиралось в парламентах на определенные крупные партии,

а в парламентских республиках и монархиях – на партийное большинство.

Заградительный пункт, конечно, искажает пропорциональную избирательную систему, смысл которой состоит в справедливом распределении между партиями, но его оправдывают необходимостью» [2, с. 38].

Напомним, что вопрос о конституционности заградительного пункта уже рассматривался Конституционным Судом РФ. Суд пришел к выводу, что заградительный барьер не нарушает ст. 3 Конституции РФ, поскольку он не препятствует проведению свободных выборов. Не искажается им по мнению Конституционного Суда и существо народного представительства. Вместе с тем в среде ученых и политиков все же получило распространение негативное отношение к заградительному пункту, подвергается критике и вышеназванное решение Конституционного Суда. Так, по мнению Л. Нудненко, «положение, изложенное в мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. о том, что “граждане, которые голосовали, но не за тех кандидатов, которые стали депутатами, не могут рассматриваться, как лишенные своего представительства в парламенте”, представляется неубедительным. Так, избиратели, голосовавшие за предвыборные программы партий “Союз правых сил” и “Яблоко” и других аналогичных им по политической программе партий, вряд ли могут рассчитывать на то, что депутаты, избранные в парламент от КПРФ и “Единой России”, будут проводить в жизнь политические программы “Союза правых сил” и “Яблока”, то есть представлять интересы этих групп избирателей. Напротив, они будут проводить в жизнь политическую программу своих политических партий, которые чужды и не совпадают с идеологическими воззрениями избирателей, голосовавших за “Союз правых сил” и “Яблоко”. Следовательно, депутаты, представляющие в парламенте интересы избирателей “Единой России”, КПРФ, ЛДПР, не будут и не смогут считаться

представителями избирателей, голосовавших за “Союз правых сил” и “Яблоко”» [8, с. 17].

Безусловно, такая аргументация имеет право на существование, но напомним, что заградительный пункт существует в большинстве демократических стран и не рассматривается как способ умаления избирательных прав граждан. Вместе с тем повышение заградительного пункта действительно ведет к тому, что фактически от участия в управлении делами государства будут отсечены даже средние политические партии, по-моему, все же 5-процентный барьер был оптимальным.

И, безусловно, необходимо ставить правовые барьеры практике, когда люди, возглавлявшие партийные списки, после избрания отказывались от депутатских мандатов. Возможно, стоит ввести положение, согласно которому депутатский мандат может передаваться другому партийному списку, если от депутатского мандата без вынуждающих на то обстоятельств отказывается зарегистрированный кандидат, включенный в общефедеральную часть списка или занимающий первое место в региональной группе. При этом данная норма предлагалась на парламентских слушаниях, но не была поддержана депутатами.

Заканчивая анализ различных мнений по поводу проблемы поиска наиболее оптимальной модели избрания депутатов Государственной думы РФ, отметим, что главным является конституционное закрепление модели избрания депутатов Государственной думы РФ, что сделает более стабильным и предсказуемым весь политический процесс в России.

3. Отменяется графа в избирательном бюллетене «против всех кандидатов».

Существуют различные точки зрения относительно данной реформы. Во многом такая реформа оправдана, так как при совмещении выборов в федеральные органы власти и местные (региональные) органы избиратели чаще всего идут голосовать именно на федеральные выборы и даже не знают кандидатов в местные, региональные органы и поэтому голосуют

против всех кандидатов. Как следствие, часто в период с 1996 по 2005 годы выборы признавались несостоявшимися именно потому, что против всех кандидатов голосовало больше избирателей, чем за кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей. Так, в 2004 году с первой попытки было выбрано только 19 депутатов муниципалитета Ярославля из 36, а, например, выборы в Собрание представителей показали такие результаты, что не было выбрано даже необходимое число депутатов, чтобы обеспечить кворум.

Вместе с тем стоит выделить и иные концепции относительно данной реформы избирательного процесса.

Так, например, А. Иванченко считает, что «отмена графы в избирательном бюллетене “против всех кандидатов” фактически ведет к нарушению избирательных прав граждан, к тому, что они не смогут адекватно выразить свою волю. Подобное изменение законодательства приведет только к избирательному абсентеизму, поставит под сомнение легитимность сформированных таким образом органов власти» [5, с. 23].

Мы считаем, что в настоящее время правовая основа избирательного процесса в РФ нуждается в определенном реформировании. Необходимо внести следующие изменения в федеральное законодательство.

Усовершенствовать в избирательном законодательстве:

- институт досрочного голосования. При проведении досрочного голосования у заинтересованных сторон меньше возможности для пресечения возможных злоупотреблений;
- меры по исключению подкупа избирателей. Например, законодательно не закреплен запрет на проведение бесплатных массовых зрелищных мероприятий в поддержку кандидатов;
- модель установления предельных размеров избирательных фондов кандидатов;
- основания и порядок обжалования незаконных действий всех участников выборов как в вышестоящих избирательных комиссиях, так и в судах;

– запреты на участие в агитации должностных лиц, запретив такую агитацию даже не при исполнении служебных обязанностей.

Следует подумать о введении института неизбираемости, который существует в большинстве демократических стран, когда чиновники, если они желают выдвигать свою кандидатуру на выборах, уходят не в отпуск на период выборов, а в отставку до выборов.

Целесообразно снять коллизии между избирательным законодательством и иными нормами права, так, например, нужно закрепить норму в ФЗ «О статусе военнослужащих» о праве отпуска для военнослужащего кандидата на выборную должность, необходимо снять коллизии между нормами избирательного законодательства и УПК.

Стоит более четко отграничить правовые последствия признания подписи недостоверной и недействительной. Необходимо четко определить, что возможна выбраковка только недостоверных подписей. Это тем более актуально, что в настоящее время отменено правило избирательного залога.

Следует уделить особое внимание внесению изменения в избирательное законодательство в части закрепления способов предвыборной агитации, так как это главная стадия избирательного процесса.

1. Вернуть положение, которое действовало с 1997 по 2002 год о том, что агитационный период начинается с момента регистрации кандидата, и одновременно отменить сомнительное правило «28 дней» при агитации через СМИ.

2. С целью решения проблемы «досрочной агитации» возможно внесение нормы, согласно которой лицо, совершившее в период после объявления выборов совокупность действий, составляющих признаки предвыборной агитации, и впоследствии уведомившее о своем выдвижении, обязано оплатить из своего избирательного фонда публикации, которые ранее имели место.

3. Ввести ограничения на использования названий официально зарегистрированных СМИ в названиях печатных агитационных материалов кандидатов, избирательных объединений.

4. В ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» дать определение дефиниции «публичные мероприятия». Определить порядок организации и проведения встреч с избирателями либо закрепить норму, что данные встречи проводятся без специального уведомления, явочным порядком.

И в конечном итоге следует внести изменения в Конституцию РФ, определив тип избирательной системы при выборах Президента и депутатов Государственной думы.

### Список литературы

1. *Баглай М.В.* Конституционное право России. М., 2004.
2. *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Эволюция избирательного законодательства России // *Полис.* 2007. № 1.
3. *Вишняков А.А.* Партии получили стимул пойти в народ // *Политический журнал.* 2006. № 6/7.
4. *Иванченко А.И.* Выборы без конкуренции // *Политический журнал.* 2005. № 41.
5. *Иванченко А.И.* Это избирательная контрреволюция // *Политический журнал.* 2006. № 37.
6. *Левин И.Б.* О реформе избирательной системы в Италии // *Полис.* 1993. № 3.
7. *Международные стандарты и российская избирательная система / Под ред. Иванченко А.И.* М., 2006.
8. *Нудненко Л.А.* Новеллы федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // *Государственная и муниципальная власть.* 2006. № 6.