

А. В. Безруков\*

## РЕАЛИЗАЦИЯ ИНИЦИАТИВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Проводится рассмотрение этапов и тенденций реформирования избирательного законодательства России по инициативе главы государства. На основе анализа посланий Президента РФ парламенту, избирательного законодательства и позиций Конституционного Суда РФ формулируются предложения по оптимизации избирательной системы России.*

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

Реализованные и реализуемые преобразования избирательного законодательства, обозначенные Президентом РФ в посланиях российскому парламенту в 2008–2010 гг., повлекли и повлекут в дальнейшем его содержательную трансформацию, которая 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. Ужесточены требования к политическим партиям, депутатам запрещено изменять свою партийную принадлежность (практически партиям запрещено выдвигать по своим спискам членов других партий), расширены возможности отмены регистрации партий и кандидатов<sup>1</sup>.

Важным этапом в реформировании избирательного законодательства стало изменение порядка выборов депутатов Государственной Думы (далее – Госдума): ФЗ от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ» предусматривает полный переход к пропорциональной системе выборов депутатов нижней палаты, пятый созыв которой избран по такой системе.

Очевидно, что данный подход позволяет попасть в парламент лишь наиболее крупным партиям, ограничивает возможности оппозиционных партий, что вряд ли всецело отвечает принципам демократии, политического плюрализма и многопартийности.

Поэтому вполне демократичным выглядит уже реализованное законодателем предложение Президента РФ о снижении заградительного барьера на выборах депутатов Госдумы (Послание ФС РФ 2008 г.). Законодатель предоставил возможность партиям, получившим от 5 до 7 % голосов, быть представленными в федеральном парламенте путем получения 1–2 мандатов<sup>2</sup>. Законом предусмотрена так называемая передача депутатских мандатов, которая осуществляется до их распределения: федеральному списку, набравшему менее семи, но не менее шести процентов голосов избирателей предоставляется два депутатских мандата, а каждой партии, получившей менее шести, но не менее пяти процентов – один депутатский мандат<sup>3</sup>. Тем самым менее крупным партиям гарантировано минимальное представительство в нижней палате российского парламента.

Помимо обозначенных направлений, по инициативе Президента РФ законодатель изменил избирательный залог на выборах всех уровней и установил поэтапное снижение числа подписей избирателей, необходимого партии для участия в выборах депутатов

\* Безруков Андрей Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России (Красноярск). E-mail: abezrukov@bk.ru.

Госдумы. На выборах депутатов Госдумы шестого созыва политическая партия обязана будет собрать не менее 150 тыс. подписей, а на выборах Госдумы последующих созывов — не менее 120 тыс. подписей избирателей. Законодатель освободил от сбора подписей партии, допущенные к распределению мандатов или которым был передан соответствующий депутатский мандат (мандаты) на предыдущих выборах, 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 избирательно залога, то с учетом качества сбора подписей такая мера выглядит преждевременной. Первоначально следовало бы ужесточить порядок сбора подписей, а затем отменять избирательный залог.

В отношении политических партий по инициативе главы государства законодателем внесены поправки в ФЗ «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 стала отмена графы «против всех» на выборах. Этот шаг также повлек за собой дискуссии и критику. Авторы новеллы аргументировали необходимость ее введения фактом эффективного применения данной практики в ряде зарубежных стран. Кроме того, они подчеркивали, что главная функция выборов — формирование публичного аппарата власти или выбор конкретного кандидата.

Представляется, что такой подход ограничивает принцип свободных выборов. На данный факт обратил внимание и Конституционный Суд РФ, указав, что воля избирателей может быть выражена голосованием не только «за» или «против» отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов<sup>4</sup>. Между тем Суд признал, что введение или отмена возможности голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» есть дискреционное полномочие федерального законодателя. В других решениях Конституционного Суда также можно заметить несколько иной подход к проблеме<sup>5</sup>.

Негативные тенденции в реформировании избирательного законодательства распространились и на правовой статус депутатов Госдумы и региональных парламентов, которые при вхождении 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 невозможность принуждения к вступлению в какое-либо объединение.

Законодатель также изменил правила замещения вакантных депутатских мандатов. Если прежде освободившийся раньше срока мандат депутата Госдумы 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 обязана передать ей вакантный депутатский мандат.

Обозначенные подходы законодателя справедливо оцениваются в литературе критически. В первом случае дезинформируют избирателей, позволяя попасть в парламент «менее проходимым» кандидатам, а во втором — создают «подушку безопасности» для перемещения некомпетентного администратора в парламент. Все это существенно расширяет возможности «коррупционной составляющей» при проведении выборов<sup>6</sup>.

Неоднократно в литературе предлагалось возвращение к выборам членов Совета Федерации, но законодатель также по инициативе Президента РФ пошел по другому пути: изменил порядок формирования Совета Федерации (с 1 января 2011 г. в него будут входить только депутаты региональных и местных представительных органов)<sup>7</sup>. Следовательно, это будут представители от регионов и его населения, знакомые с местными проблемами, уже прошедшие процедуру выборов и получившие мандат доверия от избирателей.

Такой шаг позволит вернуть многостепенные выборы, имеющие свои сильные стороны, и не потребует в этой части изменения Конституции РФ. Более того, качественный состав верхней палаты будет представлен более разнообразными политическими формированиями, что создаст платформу для конструктивной работы в парламенте.

Однако отмеченные тенденции преобразования законодательства о выборах не ограничились корректировкой процедуры проведения выборов в федеральные органы власти, но также коснулись системы выборов в субъектах РФ.

Во-первых, с 2002 г. не менее половины депутатов региональных парламентов избираются по пропорциональной избирательной системе. Данное изменение 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 РФ. Федеральным законом от 11 декабря 2004 г.<sup>8</sup> изменен порядок избрания, а фактически отменены прямые выборы главы субъекта, замененные процедурой так называемого наделения полномочиями законодательным органом субъекта РФ по предложению Президента РФ. Согласно прежнему порядку Президенту РФ представлялись три кандидатуры: двух выдвигал полпред главы государства в федеральном округе, третью – партия, победившая на парламентских выборах, при условии поддержки этой кандидатуры региональным парламентом.

Однако Президент РФ в Послании парламенту в ноябре 2008 г. подчеркнул, что предложения кандидатур на должность глав субъектов РФ должны осуществляться только партиями, получившими наибольшее число голосов на региональных парламентских выборах. 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 апробирован при замещении должности Губернатора Свердловской области<sup>9</sup>. Этот подход, действительно, несколько демократизирует процедуру наделения полномочиями глав субъектов РФ, но вряд ли может считаться успешной альтернативой прямых выборов.

Следует отметить, что реформы избирательного законодательства не завершены. После Послания Президента РФ парламенту 12 ноября 2009 г.<sup>10</sup> федеральный и региональные законодатели приступили к разработке и корректировке избирательного законодательства.

Президент РФ в этом Послании предложил в ближайшее время внести следующие коррективы в избирательное законодательство.

1. Нужно ввести единый критерий установления численности депутатов законодательных органов субъектов РФ. Глава государства обратил внимание на непропорциональное количественное представительство избирателей депутатами в парламентах субъектов РФ (на примере Москвы и Тывы, имеющих существенно различающуюся численность населения и депутатов парламентов).

2. Всем партиям, представленным в региональных парламентах, необходимо предоставить возможность формирования фракции и гарантировать замещение депутатских вакансий их представителями для работы на постоянной основе и на руководящих постах.

3. Следует освободить от сбора подписей для участия в региональных и муниципальных выборах в соответствующих регионах и муниципалитетах партии, не представ-

ленные в Госдуме, но имеющие фракции в законодательных собраниях субъектов РФ. Здесь же Президент РФ подчеркнул, что в перспективе мы должны вообще отказаться от сбора подписей как метода допуска партии к выборам.

4. Надо гарантировать непарламентским партиям возможность постоянного участия в работе Центральной и региональных избирательных комиссий. Замечу, что ЦИК России уже ведет работу над соответствующим законопроектом.

5. Нужно упорядочить процедуру досрочного голосования на местных выборах. Взяв нормы федерального законодательства о выборах за основу, нужно продолжить корректировку регионального законодательства в этой части. Президент РФ посчитал необходимым проанализировать практику использования открепительных удостоверений, принять надлежащие меры для предотвращения незаконных манипуляций с ними.

Также Президент РФ поставил задачу сформировать более прозрачную избирательную систему на региональном уровне. Правительству РФ совместно с Центральной избирательной комиссией РФ и органами власти субъектов РФ поручено 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 исключительно по партийным спискам. Предложено выработать общее мнение, и Президент не исключил такой переход в последующем.

Однако следует предостеречь власть от такого поспешного решения по следующим причинам. Во-первых, такой шаг приведет к дисбалансу мажоритарной и пропорциональной систем, которые в сочетании работают более эффективно, взаимно дополняя друг друга, во-вторых, отдалит интересы избирателей и депутатов. Последние 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, такой подход особенно неприемлем на уровне муниципальных выборов, поскольку такие органы почти не связаны с партийными интересами, замыкаются на решении вопросов местного значения. В основном выборы подобных органов проводятся в муниципальных образованиях по мажоритарной избирательной системе, поэтому потребуются изменение 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 на участие в его заседаниях не менее одного раза в год. Во-вторых, предусмотрена возможность создания фракций численностью от одного и более депутата в парламенте субъекта РФ. В-третьих, унифицирована численность депутатов региональных парламентов в зависимости от численности населения субъекта РФ. Законом установлена определенная градация: должно быть не менее 15 депутатов при численности избирателей менее 500 тыс. человек и не более 110 депутатов при численности избирателей свыше 2 млн человек. Возможно, следует уравнивать, 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 компании<sup>11</sup>. Однако важно при таких преобразованиях не допустить нарушений конституционных положений о самостоятельности субъектов РФ и принципа федерализма (ст. 5, 72, 77 Конституции РФ).

Таким образом, следует признать, что проведенные преобразования избирательного законодательства расширили возможности участия граждан в принятии государственных решений. Дальнейшая модернизация избирательного законодательства продолжается на региональном уровне.

Между тем при проведении таких преобразований важно обратить внимание на ряд моментов.

1. Проводить реформирование избирательного законодательства следует только в рамках Конституции РФ, не ограничивая и не умаляя конституционных прав и свобод личности.

2. Следует оптимизировать порядок выборов депутатов нижней палаты, сохранив систему представительства интересов различных слоев населения, а не только политических партий. Оптимальным решением станет возвращение к смешанной мажоритарно-пропорциональной системе выборов депутатов Госдумы.

3. Признавая целесообразность включения партий в процедуру назначения глав субъектов РФ, тем не менее считаю нужным в будущем вернуть населению субъектов РФ право непосредственно избирать руководителя региона, что будет отвечать конституционным принципам демократии, федерализма и самостоятельности субъектов РФ.

4. Унифицируя региональное законодательство о выборах, следует соблюдать положения ст. 11, 72, 77 Конституции РФ о самостоятельности субъектов РФ.

5. Отказ от сбора подписей избирателей в перспективе, возможно, необходим, однако следует разработать процедуру, с помощью которой политическая партия периодически будет подтверждать наличие поддержки избирателей.

6. Переход к пропорциональной системе выборов депутатов представительных органов на всех уровнях публичной власти не будет соответствовать демократическим принципам и ограничит избирательные права граждан, которые фактически будут связаны партийным выбором. Тем более такой шаг не имеет смысла на местных выборах.

Следует отметить, что многие инициативы Президента РФ уже реализованы и показали свою обоснованность, за исключением отмены выборов глав регионов и перехода к пропорциональной системе выборов депутатов Госдумы.

Конституционные преобразования должны быть основаны на приоритете прав и интересов человека и гражданина, осуществляться в рамках конституционного поля при условии обеспечения предельно возможного сохранения конституционной стабильности.

<sup>1</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; *Кынев А. В.* Новые изменения законодательства о выборах — путь к бюрократизации партий // Журн. о выборах. 2006. № 5. С. 46–51.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. 6 нояб. С. 4–5.

<sup>3</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ»: Федеральный закон от 12 мая 2009 г. // Рос. газ. 2009. 15 мая; *Шкель Т.* Мечты сбываются // Рос. газ. 2009. 27 марта. С. 3.

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

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> *Исаков В. Б.* Конституция и бюрократия // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: материалы науч.-практ. конф. / отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2009. С. 131–133.

<sup>7</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ: Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. // Рос. газ. 2009. 17 февр. С. 5.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>9</sup> 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. // Рос. газ. 2009. 8 апр.

<sup>10</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб. С. 2–3.

<sup>11</sup> *Уваров А.* Некоторые подходы к унификации системы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 94–95.