

Российское избирательное законодательство требует последовательного развития

Современное состояние российского избирательного законодательства нельзя рассматривать вне контекста его становления и развития на основе обновляемых на рубеже XX–XXI веков общественных ценностей. На протяжении последних 18 лет оно претерпело существенные изменения на основе демократических принципов организации выборов, референдумов и других форм прямой демократии, апробации и внедрения ранее неизвестных российскому избирательному праву избирательных технологий, в том числе форм участия граждан в реализации активного и пассивного избирательного права, способов определения результатов выборов в органы публичной власти.

Следует заметить, что к 2004 году из десятка проходивших тогда «сквозных» государственных реформ изменения в области избирательного права расценивались общественностью, многими экспертами как наиболее успешные, более или менее стабилизовавшие сложную и очень чувствительную в переходный период сферу политической, государственно-правовой жизни общества.

Изменения избирательного (и референдумного) законодательства в 2002–2004 годах показали, что механизм публичных выборов, как и механизм общероссийского референдума, используются для «тонкой настройки» регулирования соотношения политических сил в стране. Само по себе изменение избирательного законодательства – явление естественное. Но если такое изменение превращается в непрерывный процесс (за 13 лет внесено около 80 изменений в базовый Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), да еще затрагивает важные, политизированные сферы (вопросы) публичных выборов (и референдума), то они подрывают веру электората и выборного актива в возможное достижение стабильности и объективности избирательного процесса. Одновременно с этим они заставляют выборный актив всякий

НЕВИНСКИЙ Валерий Валентинович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации

раз адаптироваться к новой складывающейся ситуации с оглядкой на исполнительную и надзорную власти.

В таких условиях требуется скорейшее внедрение избирательных новелл, профессиональная подготовка органов местного самоуправления, государственной власти и общественных объединений, а также выборного актива. Соответственно, это стимулирует определенную часть общества к противодействию государственной власти, ее избирательным новеллам, к нарушению действующего российского законодательства. В конечном счете, на определенном этапе может произойти разбалансирование избирательного процесса. Социальная неудовлетворенность непрерывным государственно-правовым «улавливанием» голосов избирателей в пользу отдельных политических групп, даже посредством, казалось бы, незначительных, «технических» изменений, может привести к отторжению населения от выборов как одной из форм его сознательного участия в общественных делах.

Теперь ряд конкретных суждений об изменениях федеральных законов о выборах, в частности, Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон об основных гарантиях).

Ни с доктринальной, ни с формально-юридической, ни с практической (политической) точек зрения закон об основных гарантиях 2002 года как базовый закон не исчерпал свой ресурс. Соответственно:

1) сегодня ставить в повестку дня федеральных органов государственной власти вопрос о замене его Избирательным кодексом Российской Федерации не актуально (продавливать принятие Кодекса возможно лишь в угоду, опять же, определенным политическим кругам; так мы можем скатиться вновь до принятия Положения о выборах 1993 года);

2) вместе с тем необходимо выводить из закона об основных гарантиях нормы процедурно-технологического характера (оформление избирательными комиссиями документов, подготовка помещений для голосования, в т.ч., например, решение вопроса о хранении документации, и т.п.) с переводом их в правовые акты подзаконного характера ЦИК России (постановления, руководящие разъяснения, инструкции, письма, «технологический регламент организации выборов») с обеспечением юридической ответственности за их исполнение;

3) законодательно запретить внесение изменений в законы о выборах с введением их в действие за 6 месяцев до дня объявления выборов в органы государственной власти и местного самоуправления (до официального дня голосования), исходя из того, что избирательное законодательство должно быть направлено на создание благоприятных условий для выражения воли избирателей (участников референдума), а не на удобства деятельности избирательных органов, достижение преференций отдельными общественно-политическими группами общества.

К вопросу о соотношении мажоритарной и пропорциональной избирательных систем на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также представительные органы местного самоуправления.

Во-первых, настоящий вопрос необходимо рассматривать в контексте с конституционно установленными формами правления и государственно-территориального устройства России. Установление исключительно пропорциональной избирательной системы, например на выборах в Государственную Думу, будет стимулировать либо переход к парламентской республике, полному подчинению главы государства и правительства, системы федеральных органов исполнительной и надзорной власти парламенту (при слабых, политизированных высших государственных служащих), либо, наоборот, подчинению российского парламента правительству через партийное большинство в составе Государственной Думы (при сильных высших государственных служащих, возможно, «технократах»).

Скорее всего, подобная модель избирательной системы будет перенесена и на региональный, и местный уровни. В этом случае Россия будет жить в условиях постоянного «раздрая» внутри правящих групп, ожидания очередной смены правительства (см. пример Италии 1940–1990-х годов), что может быть чревато обострением угроз существованию самой российской государственности в современном виде. Одновременно возникнут естественные проблемы для электората, который не в состоянии будет персонифицировать ответственность законодательной (представительной) власти за свою деятельность, которая к тому же получит дополнительную возможность манипулировать волей граждан. Возможное увеличение представителей от разных политических партий в Государственной Думе не перекроет стратегические издержки безответственного (по отношению к населению) правления политических партий.

Во-вторых, введение исключительно мажоритарной избирательной системы на выборах в Государственную Думу и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации может способствовать разрастанию региональной и отраслевой клановости, монополизации экономической и политической власти отдельных социально-политических групп общества вопреки интересам всего населения, страны в целом.

В-третьих, возврат к «смешанной» избирательной системе на федеральном и региональном уровнях, хотя и не может быть абсолютной панацеей от названных и иных негативных явлений, все же применительно к российской действительности создает более оптимальные условия для формирования ареала «ответственных управленцев» и «ответственных политических партий», восприятия их гражданами.

В-четвертых, по вопросу о распространении пропорциональной избирательной системы на местный уровень. Очевидно, внедрение на местном уровне исключительно пропорциональной избирательной системы нерационально. Общеизвестно, что муниципальный уровень наиболее приближен к повседневному удовлетворению потребностей населения соответствующих муниципальных образований; здесь удовлетворяется 60–70 процентов потребностей населения хозяйственного, социального и культурного характера; работа каждого активного члена местного сообщества (депутата представительного органа в том числе) всегда на виду, требует очевидного персонального авторитета и персональной ответственности в решении местных вопросов.

В условиях кризисной российской действительности нельзя допускать узкосоциальной политизации общественной жизни поселений, муниципальных районов и городских округов, жесткой дифференциации населения, его управляющих слоев еще и по партийному признаку в дополнение к имеющейся дифференциации по кровнородственным, дружественным, профессиональным, этническим и иным признакам. Последнее зачастую стимулирует вражду между различными группами местного населения, отъезд части населения из мест своего проживания в силу невозможности приложения своего общественно полезного труда и, соответственно, удовлетворения своих личных, семейных и общественных потребностей. В порядке исключения возможно использование «смешанной» (пропорционально-мажоритарной) избирательной системы в крупных городских округах с определенной численностью населения (например, не менее 300–500 тыс. жителей).

Предложение о расширении круга лиц или отдельных случаев для голосования по доверенности (за рамки положений п. 10 ст. 64 и п. 11.1 ст. 66 закона об основных гарантиях) не имеет под собой организационно-правовых оснований. Оно может стать предметом манипуляций и спекуляций недобросовестных лиц.

Очевидно, что необходимо одновременно продолжать работу по расширению организационно-технических возможностей персонального голосования граждан посредством удаленного электронного доступа (Интернет) с соответствующей разработкой правовых основ такого персонального электронного голосования (регулирования условий и порядка голосования, определения результатов голосования, юридической ответственности за допущенные правонарушения и возможности обжалования процедуры персонального электронного голосования).

Очевидным искажением принципов равных и свободных выборов, принципов федеративного государственно-территориального устройства и определенной организационно-функциональной самостоятельности органов местного самоуправления является использование так называемых муниципальных фильтров на выборах губернаторов субъектов Российской Федерации. Нередко используемый в этом случае в качестве

доктринально-эмпирического аргумента опыт, например, Французской Республики не имеет оснований: Франция – не федеративное, а централизованное унитарное государство.

Соответственно, необходимо вернуться к прямым выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с сохранением института федерального инспектора как представителя Президента Российской Федерации, наделенного определенными надзорными полномочиями по отношению к высшему должностному лицу и органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На выборах в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы необходимо законодательно закрепить участие избирательных объединений (политических партий) через процедуру предварительного определения рейтинга (степени электоральных предпочтений) предлагаемых партиями кандидатур в списки кандидатов от соответствующих объединений (партий).

К вопросу о сборе подписей в поддержку отдельных кандидатов и политических партий на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

Следует поддержать мнение об упразднении сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с заменой их избирательным залогом. Сохранить процедуру сбора подписей избирателей на выборах в органы местного самоуправления. В условиях действующего российского избирательного законодательства и российской действительности сбор подписей превращается в развращающий политическое и правовое сознание граждан, выборного актива процесс, изобилующий явными и скрытыми нарушениями.

Вопрос об эффективности судебного обжалования нарушенных избирательных прав граждан.

Для совершенствования избирательного законодательства важное значение имеет повышение эффективности судебной защиты прав граждан и избирательных объединений, в том числе на стадии подсчета голосов и определения результатов выборов. В этом направлении с 2002 года сделаны определенные шаги. В частности, расширен круг субъектов избирательных правоотношений, обладающих правом обжалования избирательных правонарушений (например, граждане-избиратели получили право обжаловать решения конкретных участковых избирательных комиссий, допустивших искажение подсчета голосов и определения результатов выборов; законодательно уточнено право субъектов избирательных правоотношений на обращения с жалобой в суд по поводу нарушения избирательного законодательства на всех стадиях избирательного процесса; осу-

ществлена определенная конкретизация правовых оснований избирательного признания судом итогов голосования, результатов выборов недействительными – допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума (п. 1, подп. 1.2–1.4 ст. 77 закона об основных гарантиях).

Вместе с тем очевидно, что необходимо сделать дальнейшие шаги в направлении развития избирательного законодательства.

Первое. Важно законодательно конкретизировать критерии, на основании которых возможен вывод о том, что определенное избирательное нарушение «не позволяет выявить действительную волю избирателей». Очевидно, одной ссылки на «масштаб допущенного нарушения, степень его влияния на волеизъявление избирателей» недостаточно для отказа от принятия судебного решения по существу.

Второе. Вместе с юридической ответственностью отдельных руководителей и членов участковых, иных избирательных комиссий, уличенных в фальсификации подсчета голосов избирателей (участников референдума) и определения результатов выборов, необходимо устанавливать и меру юридической ответственности других заинтересованных в фальсификации избирательных действий и документов органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, в том числе вышестоящих по уровню избирательных комиссий, общественных объединений (партий), граждан.

Третье. Законодательно конкретизировать форму, содержание, юридическую силу решения по удовлетворенной (неудовлетворенной) жалобе граждан, избирательных объединений с информированием избирательных объединений (партий), соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, населения.

Четвертое. Федеральным органам государственной власти рассмотреть вопрос о дополнении существующей системы санкций такой санкцией, как лишение пассивного избирательного права гражданина, совершившего уголовное или административное нарушение избирательного законодательства на выборах в органы публичной власти, на определенный срок (в зависимости от вида и тяжести правонарушения – на срок от 2 до 5 лет).

Пятое. Рекомендовать Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации провести обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с нарушением избирательного законодательства, и последующее доведение результатов обобщения до органов публичной власти, общественных объединений и граждан.