

Аркадий Любарев

Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 гг.

Динамика развития федерального избирательного законодательства

Российское избирательное законодательство отличается крайней нестабильностью. Общеизвестно, что после каждого цикла федеральных выборов оно подвергается существенной правке, а каждые следующие выборы депутатов Государственной думы и Президента РФ проходят по новому закону. Однако если бы речь шла только о корректировке избирательного законодательства один раз в четыре года, такая корректировка могла бы быть оправдана: анализ практики каждого нового цикла выборов выявляет новые проблемы и недостатки текущего законодательства. Стоит ли не замечать эти проблемы и не пытаться исправить недостатки?

К сожалению, процесс корректировки избирательного законодательства носит уже не столько циклический, сколько перманентный характер. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно бросить взгляд на историю принятия и изменения трех основных федеральных законов о выборах: Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (с 1997 г. — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для простоты будем именовать его — «рамочный» закон), Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Государственная дума первого созыва, работавшая только два года, успела принять лишь одну редакцию каждого из этих законов: «рамочный» закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ, закон о выборах депутатов Государственной Думы от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ и закон о выборах Президента РФ от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ.

Государственная дума второго созыва также приняла одну редакцию закона о выборах депутатов Государственной думы (от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ) и закона о выборах Президента РФ

(от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ) — оба закона были приняты перед самым началом соответствующей избирательной кампании. В то же время «рамочный» закон в этот период корректировался трижды. Сначала Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 139-ФЗ в «рамочный» закон были внесены небольшие дополнения, затем был принят новый значительно расширенный «рамочный» закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ, но спустя всего полтора года в него были внесены существенные изменения Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ: были изменены 47 из 66 его статей.

Принятие законов о выборах федеральных органов власти перед самым началом соответствующей избирательной кампании справедливо подвергалось критике. Как раз в это время в международном праве уже возникло понимание необходимости стабильного избирательного законодательства и недопустимости его корректировки перед началом избирательной кампании. 5–6 июля 2002 г. на 51-й пленарной сессии Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия) были утверждены «Руководящие принципы относительно выборов», в которых, в частности, было указано:

Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон¹.

Впрочем, принятие в 1995 и 1999 гг. федеральных законов перед самым началом избирательной кампании было обусловлено не злонамеренностью их создателей, а в основном сложностью работы над избирательным законодательством в тот период, когда его приходилось создавать, по существу, заново. В 2001–2002 гг. разработчики избирательного законодательства постарались принять новые законы заблаговременно, и казалось, что это им удалось. Однако заблаговременное принятие законов было испорчено их последующей корректировкой.

Государственная дума третьего созыва еще в 2001 г. приняла два закона, один из которых (от 12 апреля 2001 г. № 35-ФЗ) вносил изменения в закон о выборах депутатов Государственной думы, а второй (от 10 июля 2001 г. № 89-ФЗ) — как в закон о выборах депутатов Государственной думы, так и в «рамочный» закон. Затем был принят новый, существенно подправленный «рамочный» закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а

¹ См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 630.

после этого — новые законы о выборах депутатов Государственной думы (от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ) и о выборах Президента РФ (от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ).

Однако первое изменение в новый «рамочный» закон было внесено уже через 3 месяца после его принятия — Федеральным законом от 27 сентября 2002 г. № 119-ФЗ. А летом 2003 г., незадолго до начала избирательной кампании по выборам депутатов Государственной думы, был принят пакет из шести законов, три из которых (от 23 июня 2003 г. № 82-ФЗ, 84-ФЗ и 85-ФЗ) вносили изменения в закон о выборах депутатов Государственной думы, два (от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ и 102-ФЗ) — в «рамочный» закон и один (от 23 июня 2003 г. № 83-ФЗ) — в оба этих закона. Наиболее существенными были изменения, ограничивающие участие общественных объединений в составе избирательных блоков на ближайших выборах депутатов Государственной думы и отменяющие такое участие с начала 2004 г.

Таким образом, Государственная дума третьего созыва приняла шесть законов, корректирующих «рамочный» закон, и семь законов, корректирующих закон о выборах депутатов Государственной думы. Однако Государственная дума четвертого созыва в этом отношении оказалась более «продуктивной».

Так, в 2004 г. четырежды вносились изменения в «рамочный» закон: федеральными законами от 7 июня 2004 г. № 46-ФЗ, от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ. Наиболее существенным было последнее изменение, упразднившее прямые выборы глав субъектов РФ.

В 2005 г. были радикально обновлены закон о выборах депутатов Государственной думы и «рамочный» закон, а также внесено множество изменений в закон о выборах Президента РФ. Так, был принят новый закон о выборах депутатов Государственной думы от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ, предусматривающий переход от смешанной к полностью пропорциональной избирательной системе, а также другие существенные новации. В «рамочный» закон были вначале внесены небольшие изменения Федеральным законом от 29 июня 2005 г. № 69-ФЗ, а затем радикальные и обширные изменения Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ (изменены 75 из 85 его статей). Этим же законом были внесены изменения в 75 из 88 статей Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и еще в 11 федеральных законов, имеющих отношение к выборам.

В 2006 г. были приняты пять законов, внесших существенные изменения в «рамочный» закон (федеральные законы от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ и 107-ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 128-

ФЗ, от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ и от 30 декабря 2006 г. № 274-ФЗ), из них четыре (все кроме Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ) внесли изменения также в федеральные законы о выборах депутатов Государственной думы и Президента РФ.

В 2007 г. изменения в «рамочный» закон вносились шесть раз (федеральными законами от 30 января 2007 г. № 6-ФЗ, 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, 20 апреля 2007 г. № 62-ФЗ, 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ, 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ и 214-ФЗ). Тремя последними законами были внесены также изменения в федеральные законы о выборах депутатов Государственной думы и Президента РФ. Правда, в законах от 24 июля 2007 г. изменения носили технический характер. Что касается Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ, то этим законом были внесены, помимо не очень больших изменений в «рамочный» закон, закон о политических партиях, налоговый и уголовно-процессуальный кодексы, изменения в 44 из 95 статей закона о выборах депутатов Государственной думы плюс в одно из трех приложений к закону, а также в 37 из 88 статей закона о выборах Президента РФ плюс в два из четырех приложений к закону. При этом, помимо изменений, связанных с принятием Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, были внесены и другие существенные корректировки. Кроме того, Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 188-ФЗ были приняты существенные изменения в закон о выборах депутатов Государственной думы, связанные с учетом голосов зарубежных избирателей при распределении мандатов внутри партийного списка.

Таким образом, Государственная дума четвертого созыва приняла 17 законов, корректирующих «рамочный» закон, 9 законов, корректирующих закон о выборах депутатов Государственной думы, и 8 законов, корректирующих закон о выборах Президента РФ. При этом правка закона о выборах депутатов Государственной думы была прекращена лишь за месяц с небольшим до начала избирательной кампании.

Стоит отметить, что если непрерывная правка федеральных законов о выборах депутатов Государственной думы и Президента РФ лишь создает для потенциальных участников федеральных выборов трудности в подготовке к ним, то перманентная корректировка «рамочного» закона осложняет работу над региональным законодательством во всех субъектах РФ, а тем самым — существенно затрудняет проведение региональных и муниципальных выборов. Законодатели в регионах вынуждены постоянно изменять свои законы о выборах, чтобы привести их в соответствие с обновленным «рамочным» законом.

Стиль законотворческой работы Государственной думы

Следует обратить внимание и на изменение подхода к работе над избирательным законодательством. Первоначально превалировало стремление к достижению консенсуса между различными участниками этого процесса, к комплексному и всестороннему охвату вносимых изменений. Так, в июле 1994 г. для работы над законом о выборах Президента РФ была создана комиссия, состав которой определили председатель ЦИК РФ и руководители обеих палат Федерального собрания. В марте 1996 г. рабочая группа по доработке федерального избирательного законодательства была сформирована совместным постановлением председателей Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ и ЦИК РФ. Однако уже в августе 2000 г. паритетный принцип работы над избирательным законодательством был нарушен, и новая рабочая группа была создана единоличным распоряжением Президента РФ.

В Думе второго созыва все депутатские инициативы аккумулировались профильным комитетом и вносились в качестве законопроекта от имени большой группы депутатов — членов этого комитета. Начиная с 2002 г. обычной практикой стало внесение законопроектов, корректирующих избирательное законодательство, от имени небольшой группы депутатов и даже от отдельных депутатов — и такие законопроекты Дума принимает зачастую в ускоренном порядке.

В Думе третьего созыва ни одна поправка в законы о выборах не могла пройти без ее одобрения председателем ЦИК РФ А.А. Вешняковым. И хотя это таило опасность зависимости избирательного законодательства от вкусовых пристрастий одного человека, одновременно такая практика давала некоторую защиту от откровенно конъюнктурных изменений. Дума четвертого созыва не раз демонстрировала, что она не намерена считаться не только с мнением оппозиции и экспертного общества, но и с позицией председателя ЦИК РФ.

Корректировка избирательного законодательства четвертым созывом Думы началась с того, что ЦИК РФ 31 августа 2004 г. приняла за основу записку «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 гг. и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Записка содержала большое количество предложений по изменению избирательного законодательства. При этом постановление ЦИК РФ предусматривало, что по этим вопросам должна быть проведена широкая общественная дискуссия. Однако реальная дискуссия развернулась

лишь по одному вопросу — о переходе на выборы всех депутатов Государственной думы по пропорциональной системе. Дискуссия на эту тему была достаточно бурной, тем не менее ее результат был предопределен тем, что Президент РФ 13 сентября 2004 г. однозначно высказался за переход на полностью пропорциональную систему.

Одновременно 13 сентября 2004 г. на расширенном заседании Правительства РФ в связи с уроками бесланской трагедии В.В. Путин предложил отказаться от прямых выборов глав субъектов Федерации и перейти на их утверждение региональными законодательными органами по представлению Президента РФ. Предложение В. Путина также активно обсуждалось общественностью и экспертами, но и это обсуждение не могло иметь существенного значения, поскольку вопрос был заранее решен.

К сожалению, обсуждение этих двух вопросов отодвинуло на задний план те проблемы, которые также следовало обсуждать, причем решение не было заранее предопределено.

Ряд предложений ЦИК РФ не был поддержан депутатским большинством, и эти предложения не вошли в подготовленные законопроекты либо были исключены из них при подготовке проектов ко второму чтению. Ряд предложений ЦИК РФ был переработан — в основном в сторону ужесточения. Так, ЦИК РФ предлагала либо отказаться от института избирательных блоков, либо запретить блокам использовать произвольные наименования. Выбор был сделан в пользу полного запрета избирательных блоков. Предлагалось ограничить заградительный барьер на региональных выборах 5%, однако депутатское большинство установило ограничение на уровне 7%, что привело к повсеместному повышению барьеров в субъектах РФ.

Одновременно депутатское большинство внесло еще ряд существенных поправок. Так, оно полностью отменило санкции за отказ избранного кандидата от получения мандата. Была введена норма, позволяющая партии, отказавшейся от участия в теледебатах, получать дополнительное эфирное время для своей агитации. Независимое общественное наблюдение было полностью отменено на федеральных выборах, и региональному законодательству была предоставлена возможность отменять его на региональных и муниципальных выборах.

Большинство этих новелл практически никак не обсуждалось общественностью и экспертным сообществом.

Одновременно с подготовкой изменений избирательного законодательства и отменой губернаторских выборов появился еще один законопроект, внесенный группой депутатов, который вскоре стал законом и сыграл не менее существенную роль в ограничении политических прав

граждан. Он также прошел практически без обсуждения. Речь идет о Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» (см. раздел 3.1).

Таким образом, была осуществлена масштабная реформа избирательного законодательства. Однако в дальнейшем все законы продолжали изменяться практически непрерывно (см. предыдущий раздел). При этом в большинстве случаев изменения вносились без широкой общественной дискуссии, зачастую — в ускоренном порядке.

Так, проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» был 25 мая 2006 г. выдвинут Законодательным собранием Тверской области и на следующий день уже поступил в Государственную думу. 9 июня 2006 г. он был принят в первом чтении, 28 июня 2006 г. — во втором чтении и 30 июня 2006 г. — в окончательной редакции. Совет Федерации одобрил его 7 июля 2006 г. Закон был подписан Президентом РФ 12 июля 2006 г., 15 июля 2006 г. он был опубликован и вступил в силу. При рассмотрении этого проекта Государственной думой было нарушено положение пункта 4 статьи 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который запрещает рассматривать во втором чтении законопроекты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов до истечения тридцатидневного срока со дня принятия проекта в первом чтении.

Тогда же группой депутатов был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», который вызвал возмущение не только представителей оппозиции и общественности, но и председателя ЦИК РФ А.А. Вешнякова. В октябре 2006 г. экспертное заключение по данному законопроекту приняла Общественная палата РФ. В нем был подвергнут критике ряд норм проекта (восстановление досрочного голосования, ответственность избирательного объединения за самостоятельные действия одного из ее кандидатов, отказ в регистрации за «ненадлежащее оформление документов», обязательная предоплата изготовления подписных листов и др.). Был сделан вывод, что предложенные в проекте изменения избирательного законодательства «не отвечают ожиданиям общества по реализации политических прав и свобод граждан». Общественная палата просила «не допускать возврата процедур, которые способны

подорвать доверие избирателей к выборам» и «внести в действующее избирательное законодательство только те изменения, которые реально соответствуют современным потребностям и интересам российского общества».

При подготовке проекта ко второму чтению замечания Общественной палаты были частично учтены (в частности, отменено восстановление досрочного голосования). Однако одновременно в законопроект был внесен ряд новых положений, имевших концептуальный характер: отмена на всех выборах порога явки, запрет на критику соперников в телеэфире, несколько новых ограничений пассивного избирательного права граждан. Эти поправки стали известны общественности и большинству экспертов лишь 8 ноября 2006 г., когда их одобрила рабочая группа Комитета Государственной думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Уже на следующий день проект, подготовленный ко второму чтению, был одобрен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству, и 15 ноября 2006 г. Дума приняла проект во втором чтении. Два дня спустя он был принят в окончательной редакции, и 24 ноября 2006 г. его одобрил Совет Федерации. Президент РФ подписал закон 5 декабря 2006 г., и 7 декабря 2006 г. данный федеральный закон был опубликован и вступил в силу.

Таким образом, при подготовке проекта ко второму чтению был нарушен один из основных принципов законотворческой работы, согласно которому концепция законопроекта, принятого в первом чтении, не должна изменяться в последующем. Кроме того, было проявлено неуважение к Общественной палате РФ, так как у нее не было возможности выразить свое отношение к новым концептуальным поправкам, внесенным в закон после принятия ею экспертного заключения.

О масштабах правки законопроекта перед вторым чтением свидетельствуют следующие данные. Проект, принятый во втором чтении и в окончательной редакции, содержал лишь 35 % текста, сохранившегося от редакции, принятой в первом чтении, а 65 % текста было добавлено ко второму чтению. Если же оценивать по статьям и пунктам (каждый пункт вносил изменения в ту или иную статью «рамочного» закона или ГПК РФ), то из девяти пунктов статьи 1 исключены три и введены семь новых, а в статье 2 из четырех пунктов один пункт исключен, введен один новый пункт и один пункт переработан таким образом, что относится уже к другой статье ГПК РФ. Существенной переработке подверглись и все без исключения оставшиеся пункты законопроекта.

В 2007 г. изменения также вносились без какого-либо общественного обсуждения. Законопроекты, предусматривавшие отмену требования обязательного высшего юридического образова-

ния для членов ЦИК РФ и предоставление партиям права решать, к какой региональной группе на выборах в Государственную думу отойдут голоса зарубежных избирателей, принимались стремительно: для первого период от внесения в Думу проекта до подписания закона Президентом РФ занял 18 дней, для второго — 16 дней. Положение, предоставляющее партийному руководству право решать, кто из кандидатов будет замещать освободившийся мандат, было внесено в виде поправки к законопроекту, вносящему изменения в шесть федеральных законов.

Содержание изменений федерального избирательного законодательства

В 2002 г. один из главных разработчиков избирательного законодательства, председатель ЦИК РФ А.А. Вешняков, утверждал, что происходившее тогда изменение законодательства о выборах — «последнее серьезное изменение»². Однако изменения избирательного законодательства, принятые за время работы Думы четвертого созыва, оказались более радикальными, чем за предыдущие десять лет.

Несмотря на то, что в течение 1994–2004 гг. избирательное законодательство постоянно менялось, базовые его положения оставались неизменными. К ним, в частности, относились:

- минимальные ограничения активного и пассивного избирательного права граждан;
- право граждан на самовыдвижение;
- право выдвижения кандидатов и списков кандидатов избирательными объединениями;
- право избирательных объединений образовывать для выдвижения кандидатов и списков кандидатов избирательные блоки;
- право избирателей голосовать против всех кандидатов и против всех списков кандидатов;
- наличие порога явки, необходимого для признания выборов состоявшимися (за исключением повторного голосования и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований);
- право общественных объединений направлять наблюдателей в избирательные комиссии в день голосования;
- право субъектов РФ самостоятельно устанавливать дату выборов;
- смешанная избирательная система на выборах депутатов Государственной думы с 5%-ным градопостроительным барьером;

— замещение вакантных депутатских мандатов в «списочной» части представительного органа в соответствии с очередностью, установленной при выдвижении списка кандидатов.

Все перечисленные базовые принципы были полностью или частично пересмотрены в течение короткого времени: за 2005–2007 гг.

Что касается общей направленности изменений, внесенных в избирательное законодательство в 2005–2007 гг., то, как можно увидеть из дальнейшего изложения, преобладающую роль в них играют запреты и ограничения, конституционность которых вызывает серьезные сомнения.

Ужесточение партийного законодательства и отмена избирательных блоков

В декабре 2004 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”», который резко изменил требования к численному составу политических партий. Минимальное число членов партии увеличивалось в пять раз — с 10 до 50 тысяч, также в пять раз увеличивались требования к численности региональных отделений: партия должна иметь не менее чем в половине субъектов РФ отделения численностью не менее 500 человек, а в остальных региональных отделениях численность должна быть не менее 250 человек (ранее было соответственно 100 и 50 человек).

Вновь создаваемые партии должны были сразу соответствовать новым требованиям. От уже зарегистрированных партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 г. (т. е. на пятикратное увеличение численности был отведен всего один год). Те партии, которые не смогли этого сделать, были обязаны в течение 2006 г. самоликвидироваться или преобразоваться в общественное объединение иной правовой формы. После 1 января 2007 г. партии, не выполнившие данные требования, подлежали ликвидации через судебную процедуру.

По существу, был взят курс на резкое сокращение числа политических партий. К концу 2003 г. полную процедуру регистрации прошли 46 партий. После введения новых правил пройти регистрацию не смогла ни одна новая партия, а число ранее зарегистрированных партий стало сокращаться. К марту 2006 г. оставалось 35 политических партий. В течение 2006 г. Росрегистрация провела проверки численности политических партий, и по результатам этой проверки только 19 партий были признаны соответствующими новым требованиям закона. В течение второй половины 2006 — первой половины 2007 г. 8 партий преобразовались в неполитические объединения или самоликвидировались, в том числе 4 из числа

² Вешняков А. Централизация нужна для защиты демократии // Коммерсантъ—Власть. 2002. № 25. 2 июля. С. 27.

успешно прошедших проверку Росрегистрации. 12 партий, признанные не соответствующими новым требованиям закона и не принявшие самостоятельно решения о преобразовании или ликвидации, были в первой половине 2007 г. ликвидированы решением Верховного суда РФ по искам Росрегистрации.

Таким образом, к началу избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы пятого созыва осталось лишь 15 политических партий, при этом деятельность одной из них была фактически парализована из-за того, что Росрегистрация сочла нелегитимным ее съезд, проведенный в январе 2007 г.

В 2005 г. партийное законодательство подверглось новым изменениям. Одной из новелл стало требование предоставления в избирательные комиссии ежеквартальных отчетов о поступлении и расходовании средств — как для политической партии, так и для всех ее региональных отделений.

Одновременно в избирательном законодательстве был изменен один из базовых принципов — отменено право избирательных объединений образовывать избирательные блоки.

Опыт прошедших в 2004–2005 гг. региональных выборов (как и предшествующий опыт выборов в Государственную думу) показал, что избирательные блоки пользовались значительной поддержкой избирателей. В условиях неразвитой партийной системы они играли важную роль, способствуя созданию новых дееспособных партий. Ликвидация блоков при существенной слабости региональных отделений большинства партий и в сочетании с завышенным заградительным барьером приводит к существенному снижению конкуренции, особенно на региональных выборах.

Следует обратить внимание и еще на один аспект. В качестве цели проводимой в настоящее время политической реформы неоднократно заявлялось укрупнение политических партий. Однако реально избирательное и партийное законодательство препятствуют этой цели. Во-первых, законодательство вообще не предусматривает процедуры объединения политических партий. Такое объединение возможно лишь путем роспуска одной или нескольких партий и вступления членов этой партии (этих партий) на индивидуальной основе в партию-объединитель. Это нетрудно сделать в том случае, когда партия-объединитель и остальные объединяющиеся партии находятся в «разной весовой категории», а также когда объединяющиеся партии управляемы извне. Объединение же таким образом равновеликих и самостоятельных партий встречает непреодолимые трудности. Во-вторых, запрет избирательных блоков и последовавший за ним запрет выдвигать членов других партий (см. раздел 3.4) лишает партии возможности постепенного сближения

и слияния на основе выработки общей политической платформы.

Отказ от утраты протестного волеизъявления

В 2006 г. были приняты две новеллы, призванные лишить избирателей возможности выразить свой протест против нарушения или игнорирования их прав. Это — отмена строки «против всех» и отмена порога явки. Каждая из этих новелл требует отдельного комментария.

Отмена строки «против всех» в первую очередь лишает избирателей одного из способов волеизъявления, поэтому ее следует рассматривать как безусловное ограничение прав граждан. Как показывает практика, данный способ волеизъявления использовался значительной частью избирателей в тех случаях, когда ограничивались возможности их выбора. В первую очередь это относится к случаям недопуска на выборы популярного кандидата или популярной партии. Заметным было голосование «против всех» часто и в тех случаях, когда в бюллетене было небольшое число кандидатов или партий. Наконец, высокий уровень такого голосования иногда наблюдался и при совмещении выборов с выборами более высокого уровня, что также приводило к усложнению для избирателей возможности выбора³. Поэтому отмена строки «против всех» явно направлена на лишение избирателя наиболее осмысленного способа протеста против нарушения его прав.

Другое дело, что нормы, определяющие порядок учета голосов «против всех» при признании выборов недействительными, являлись довольно спорными с точки зрения конституционного права⁴. Поэтому целесообразно было обсудить возможность их корректировки. Однако так вопрос даже не ставился.

Что касается отмены порога явки, то важно отметить, что эта отмена последовала за отменой строки «против всех». Если бы порог явки был отменен без отмены протестного голосования, к этой новелле можно было бы отнести по-иному. В данном же случае однонаправленность обеих новелл очевидна.

Вопрос о пороге явки в течение многих лет вызывал споры среди конституционалистов. С одной стороны, высказывалась резонная мысль, что пассивность части электората не должна препятствовать активной части общества реализовывать свои права на участие в управлении государством. С другой стороны, справедливо отмечалось, что выборы, в которых приняла участие незначитель-

³ См.: Любарев А.Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // Полис. 2003. № 6. С. 104–113.

⁴ См.: Там же.

ная часть избирателей, не отвечают критерию легитимности. В таких условиях порог явки становился мерой компромисса между принципами легитимности и эффективности выборов.

Хотя наличие порога явки имело некоторые негативные моменты (возможность срыва выборов в зависимости от конъюнктурных обстоятельств, которая в наибольшей степени была доступна для исполнительной власти), оно играло в основном позитивную роль, вынуждая органы власти и избирательные комиссии заботиться об информировании избирателей, а также ограничивая их стремление к сокращению реальной конкуренции. Поэтому отказ от порога явки таит опасность ослабления деятельности по информированию избирателей и усилению тенденций к сокращению конкуренции и воспрепятствованию агитационной деятельности оппозиционных кандидатов и партий.

В сочетании же с отменой строки «против всех» отказ от порога явки может привести к серьезным последствиям, вплоть до делегитимации выборов. Избиратели фактически лишаются возможности выражать свой протест против нарушения их прав (крайним вариантом которого является недопуск на выборы популярных кандидатов и партий), поскольку единственная из оставшихся форм протеста, недействительные бюллетени, никак не влияют на результаты выборов (они и не рассматриваются в законе как протест). Более того, усиливается опасность криминализации выборов, поскольку даже при устранении всех популярных кандидатов (путем убийств, запугивания, подкупа и т. п.) выборы не могут быть сорваны, и кандидат, получивший относительное большинство, будет признан избранным, даже если на выборы придет ничтожная часть избирателей.

Ограничение пассивного избирательного права

До 2006 г. ограничения пассивного избирательного права граждан РФ были минимальны. В соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции РФ «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Действуют также возрастные цензы: для кандидатов на должность Президента РФ — 35 лет, для всех остальных выборов — не менее 21 года. Законодательство о выборах до 2006 г. содержало еще два дополнительных ограничения пассивного избирательного права. Первое ограничение связано с занятием руководящей выборной должности не более определенного числа сроков подряд (т. е. оно касается граждан, уже как минимум дважды реализовавших свое пассивное избирательное право). Второе ограничение касалось граждан, которые решени-

ем суда лишены права в течение определенного срока занимать государственные и (или) муниципальные должности.

В 2006 г. было введено сразу несколько новых ограничений, которые касаются или могут коснуться значительного числа граждан РФ. Одна из новелл (введенная Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ) лишила пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Этим же гражданам запрещено быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ ввел сразу четыре основания для лишения гражданина пассивного избирательного права. Согласно этому закону, не имеют права быть избранными граждане РФ:

а) осужденные на лишение свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях («пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики»)⁵, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 «рамочного» закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Оценивая данные новеллы, в первую очередь необходимо отметить, что любые ограничения пассивного избирательного права в соответствии

⁵ В 2007 г. сюда прибавились еще правонарушения, предусмотренные статьей 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях («Производство и распространение экстремистских материалов»).

с частью 3 статьи 55 Конституции РФ допустимы «лишь только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». При этом, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений, не могут затрагивать само существо конституционного права, а соответствующие нормы должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения⁶. Далеко не все из рассматриваемых новелл удовлетворяют данным критериям.

Нет никаких серьезных доказательств того, что лишение пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих также гражданство другого государства, действительно необходимо в целях защиты основ конституционного строя, безопасности государства и т. п. Хотя гражданство иного государства формально означает наличие у гражданина РФ определенных обязательств перед тем государством, на практике нет достаточных данных, свидетельствующих о том, что это является препятствием для служения российским гражданином своей стране и своему народу. Известно также, что гражданство ряда стран может быть дано человеку независимо от его желаний, например по праву рождения.

Стоит также отметить, что до принятия данной новеллы российское избирательное законодательство содержало норму, обязывающую кандидатов, имеющих гражданство иностранного государства, сообщать об этом при своем выдвижении (с помещением данной информации в избирательном бюллетене). Таким образом, избиратели могли осознанно решать, достоин ли избрания кандидат, имеющий иностранное гражданство.

Что касается граждан РФ, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства (среди которых есть значительное число тех, кто осуществляет представительство за границей российских интересов), то до 2006 г. от них даже не требовалось указание этого факта. Тем более странно выглядит лишение этих граждан пассивного избирательного права, которое к тому же можно квалифицировать как запрещенную статьей 19 Конституции РФ дискриминацию граждан по признаку места жительства.

Если же говорить о лишении пассивного избирательного права в качестве наказания за экс-

тремистскую деятельность, то соразмерность такого наказания не во всех случаях очевидна. Например, явно чрезмерным выглядит лишение пассивного избирательного права за административное правонарушение, караемое штрафом в размере от пятисот до тысячи рублей.

Кроме того, перечень ограничений, на которые ссылается подпункт «г», достаточно расплывчат, и потому можно лишиться пассивного избирательного права на этом основании значительную часть политически активных граждан.

Ужесточение правил регистрации кандидатов и списков кандидатов

В 2005 г. в российское избирательное законодательство были внесены две новеллы, призванные усложнить порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов для всех, кроме парламентских партий и их кандидатов (поскольку последние, согласно ранее принятой и сохраненной норме, регистрируются без сбора подписей и внесения залога).

Допустимый процент недостоверных и недействительных подписей сокращен с 25 % от необходимого числа подписей до 5 % на федеральных и 10 % на региональных и местных выборах. Одновременно так же сокращено и допустимое количество «запасных» подписей.

Такие жесткие нормы обычно мотивируют необходимостью борьбы с фальсификацией подписей. Однако практика показывает, что лишь небольшая часть подписей бракуется по причине их фальсификации. Таким образом, данные новеллы бьют не по фальсификаторам, а по тем, кто честно собирает подписи (известно, что в процессе действительного сбора подписей разные ошибки и прочие мелкие недостатки неизбежны).

Другая новелла установила жесткую альтернативу: подписи или залог — если после внесения залога представляются подписи, избирательная комиссия их не принимает; если после представления подписей вносится залог, избирательная комиссия его возвращает. Тем самым кандидаты, собравшие и представившие подписи, лишаются возможности быть зарегистрированными на основании залога, если подписи будут забракованы.

Эти две новеллы в совокупности, а также в сочетании с тенденцией к росту размера избирательного залога (в связи с ростом предельных размеров избирательных фондов) приводят к сокращению степени конкурентности выборов и особенно к усилению отсева оппозиционных кандидатов.

До 2005 г. действовала норма, предусматривавшая аннулирование списка кандидатов, если из

⁶ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

него по неуважительным причинам выбывало более четверти кандидатов. Это приводило к злоупотреблениям на региональных выборах, где списки включают небольшое число кандидатов и четверть иногда составляет всего два человека. На основании данной нормы от участия в региональных кампаниях был отстранен ряд списков (в том числе список ЛДПР в Ямало-Ненецком автономном округе), причем в ряде случаев было доказано, что выбытие кандидатов было обусловлено давлением, которое на них оказывали представители власти.

В 2005 г. эта норма была смягчена: доля выбывших кандидатов, из-за которой аннулируется регистрация списка, увеличена с 25 до 50%. Однако одновременно в качестве основания для отказа в регистрации списка кандидатов добавлено «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом» — в результате этой новеллы технология «выбивания кандидатов из списка» получила в 2007 г. новое развитие.

В 2005 г. был также расширен перечень оснований для отмены регистрации кандидатов. К таким основаниям добавлено нарушение довольно запутанного и плохо исполняемого законодательства об интеллектуальной собственности. Кроме того, запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения, относящийся ранее только к лицам, занимающим государственные должности, и журналистам, распространен на «членов органов управления организаций независимо от формы собственности». Соответствующие нормы сформулированы столь нечетко, что это позволяет трактовать их весьма широко. При этом использование преимуществ должностного или служебного положения является одним из оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации, и это основание уже начало использоваться в борьбе с оппозиционными кандидатами.

В 2006 г. в закон были внесены положения, запрещающие политическим партиям выдвигать в качестве кандидатов членов других партий. Кроме того, законы о статусе депутатов и об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ дополнены новыми основаниями для прекращения полномочий избранных депутатов. Такие санкции за добровольный выход из состава фракции той партии, от которой депутат избран (введенные в 2005 г. для депутатов Государственной думы), распространены на региональных депутатов, и в качестве еще одного основания для прекращения депутатских полномочий добавлено членство в иной политической партии.

Очевидно, что запрет выдвижения членов других партий является существенным ограничением избирательных прав граждан, и это ограничение трудно обосновать защитой каких-либо конституционных ценностей, как этого требует статья 55 Конституции РФ. В сочетании же с переходом на

выборы полностью по пропорциональной системе такое ограничение превращается просто в лишение пассивного избирательного права членов тех партий, которые по той или иной причине в выборах не участвуют.

Что касается прекращения полномочий депутата за выход из фракции или за вступление в другую партию, то такую меру можно рассматривать как пересмотр без согласия избирателей их волеизъявления, в результате которого данный депутат получил свой мандат. Нельзя игнорировать принцип, согласно которому избиратель голосует не просто за название определенной партии и не только за ее программу, но и за конкретный список кандидатов. Без нового волеизъявления невозможно оценить, какой вклад в успех партии внес тот или иной ее кандидат и чья политическая позиция больше соответствует предвыборным обещаниям партии: кандидата-изгоя или остальных членов фракции. Поэтому лишение депутата мандата по данным мотивам явно противоречит принципу народовластия.

Был принят в 2006 г. и ряд новелл, корректирующих порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов. В отношении этих новелл следует отметить два момента. С одной стороны, законодательство фактически приведено в соответствие с репрессивной правоприменительной практикой, расширительно толковавшей основания для отказа в регистрации и каравшей кандидатов отказом в регистрации за отсутствие не только документов, необходимых для регистрации, но и требуемых при уведомлении о выдвижении, а также за их ненадлежащее оформление и отсутствие в них некоторых сведений. С другой стороны, введена обязанность избирательной комиссии извещать кандидата (представителя избирательного объединения) не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов), о выявленных ею неполноте сведений о кандидатах или несоблюдении требований закона к оформлению документов.

Само по себе право кандидата исправить недостатки в представленных им документах — это, безусловно, шаг в направлении защиты избирательных прав. Но два нюанса не дают повода для оптимизма. Во-первых, кандидату дается на исправление всего два дня. Точнее, не менее двух дней, но тут как раз все зависит от отношения к кандидату избирательной комиссии. Закон позволяет ей одним кандидатам сообщать о недостатках за две недели до крайнего срока, а другим — за два дня. Но главное: непонятно, почему только за два дня? Ведь документы, представленные вместе с уведомлением о выдвижении (а именно в них обычно находят недостатки), могут лежать в комиссии целый месяц! Логичнее было бы требовать, чтобы комиссия сообщала кандидату о недо-

статках в представленных им документах не позднее чем через три дня после их представления.

Во-вторых, из закона неясно, как быть, если комиссия не выполнила требование закона о своевременном уведомлении кандидата. Увы, судебная практика демонстрирует нам, что даже доказанный факт невыполнения избирательной комиссией требований закона (например, по процедуре проверки подписных листов) не считается основанием для отмены решения комиссии об отказе в регистрации. Если данная тенденция сохранится, то позитивные новеллы об обязанности комиссии информировать кандидатов выполняться на практике не будут, а нормы, предусматривающие отказ в регистрации за недостатки оформления документов, будут применяться со всей строгостью, и кандидаты останутся совершенно незащищенными от административного произвола.

Ужесточение правил предвыборной агитации

В 2006 г. был принят и ряд новелл, предусматривающих дополнительные запреты при проведении предвыборной агитации. Одни новеллы расширяют содержащиеся в пункте 1 статьи 56 «рамочного» закона запреты, формально направленные на борьбу с экстремизмом. И если запрет на «публичное демонстрационное нацистское атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения» можно одобрить, то формулировка, согласно которой агитационные материалы и выступления «не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности”, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм», в сочетании с формулировками цитируемого федерального закона слишком расплывчатая, допускающая расширительное толкование. В качестве примера можно отметить, что под данный запрет подпадают осуждение слишком сурового приговора, вынесенного политическим хулиганом, рассуждения о социальных корнях экстремизма, разоблачения коррупции в органах власти и т. п.

Еще одна новелла содержит беспрецедентный запрет на агитацию против своих соперников на телеканалах в рамках предоставленного кандидатам как бесплатного, так и платного эфирного времени. При этом неоднократное нарушение данного запрета становится основанием для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Очевидно, что контрагитация является вполне нормальной и естественной частью агитационной кампании кандидата или партии, и запрет на ведение такой агитации с помощью наиболее

эффективного средства, каким является телевидение, фактически лишает избирательную кампанию дискуссионности, значительно ограничивает права кандидатов и избирательных объединений и затрудняет осознанный выбор избирателей.

Ужесточение правил финансирования избирательных кампаний

Еще одна группа новелл, принятых в 2006 г., предусматривает запрет вносить пожертвования в избирательные фонды для некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения такого пожертвования, денежные средства либо иное имущество от организаций, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды (от иностранных государств и организаций, государственных и муниципальных органов и т. п.). Аналогичный запрет установлен и для пожертвований политическим партиям. В принципе, установление данных запретов логично, поскольку некоммерческие организации могут служить (и, по-видимому, нередко служат) «перевалочными пунктами» для передачи средств кандидатам и партиям со стороны тех организаций, которым это делать запрещено.

Отмена независимого общественного наблюдения

Нормы российского избирательного законодательства, регулирующие порядок назначения и полномочия национальных наблюдателей, развиваются противоречиво. С одной стороны, в основном видна тенденция к расширению прав наблюдателей. Так, последние изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2005 г., дополнили их полномочия правом знакомиться с реестром выдачи открепительных удостоверений, с находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, с реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования. В то же время этими же изменениями наблюдатели были лишены права самостоятельно изготавливать копии протоколов избирательных комиссий и приложенных к ним документов, которые комиссия обязана была заверить; осталось лишь их право получать от комиссии заверенные копии протоколов (но не приложенных к ним документов)⁷.

С другой стороны, налицо тенденция к сокращению круга лиц и организаций, имеющих право

⁷ В условиях, когда большинство участковых комиссий не имеет копировальной техники, лишение наблюдателей права самостоятельно изготавливать копии может привести к массовым отказам предоставлять им копии протоколов из-за физической невозможности сделать это.

назначать наблюдателей. Если «рамочный» закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ предоставлял это право, помимо кандидатов и избирательных объединений, любым общественным объединениям, то уже «рамочный» закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ определил, что наблюдателей вправе назначать только те общественные объединения, которые созданы и зарегистрированы на уровне выборов или более высоком уровне. Тем самым региональные и местные общественные объединения лишились права направлять наблюдателей на выборах федерального уровня, что сузило возможности общественного наблюдения.

Федеральные законы от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ и от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ пошли значительно дальше, полностью отменив право любых общественных объединений назначать наблюдателей на выборах федерального уровня. Субъектам РФ оставлена возможность предоставлять своим законом право назначения наблюдателей общественным объединениям. Однако реально это приводит к тому, что субъекты РФ начинают отменять институт общественных наблюдателей и в своих законах. Например, из 14 регионов, где 11 марта 2007 г. прошли выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ, право общественных объединений назначать наблюдателей было предусмотрено лишь в трех (Санкт-Петербург, Вологодская и Самарская области). В законе Томской области эта возможность представлена в несколько «усеченном» виде: наблюдатель мог быть назначен решением Совета общественных инициатив при Государственной думе Томской области по представлению общественной организации, входящей в его состав.

Лишение общественных объединений права назначать наблюдателей противоречит пункту 1-й статьи 14-й Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств и является существенным отступлением от принципа открытости выборов. В стране существует ряд общественных объединений, которые носят неполитический характер (т. е. не претендуют на представительство в органах власти), но одной из своих целей считают борьбу за честные и справедливые выборы. Наблюдатели, направляемые этими организациями, оказываются зачастую более квалифицированными и неравнодушными, чем наблюдатели от политических партий, и отчеты этих организаций более доступны широкой общественности.

Отметим, что в странах Восточной Европы заметна противоположная тенденция: в ряде стран в избирательном законодательстве появился институт внутренних наблюдателей — представителей неполитических общественных объединений, которые имеют право в течение всей избирательной кампании наблюдать за выборами.

Изменение избирательной системы на выборах депутатов Государственной думы

Хотя к каждому выбору депутатов Государственной думы (1995, 1999, 2003 гг.) принимались новые законы, однако основные параметры избирательной системы на протяжении 10 лет оставались неизменными: избрание половины депутатов по одномандатным округам, а половины — по партийным спискам, 5 %-ный барьер, стабильная методика распределения мандатов между списками и между региональными группами внутри списка. Единственное, что менялось, — это правила составления списков (минимальное число региональных групп, максимальное число кандидатов в общефедеральной части).

Поэтому переход к избранию всего состава Государственной думы по пропорциональной системе является радикальным изменением избирательной системы; кроме того, этот переход сопровождается еще рядом радикальных изменений, таких как повышение заградительного барьера и существенное изменение правил составления списков. Нельзя не учитывать и произошедшее одновременно ужесточение требований к численности партий (см. раздел 3.1).

Переход на полностью пропорциональную систему нельзя рассматривать изолированно от указанных новелл. Если бы переход на пропорциональную систему сопровождался снижением барьера и либерализацией партийного законодательства, такая реформа имела бы несомненные достоинства, и можно было бы спорить, перевешивают ли эти достоинства столь же несомненные недостатки. Однако в сочетании с ужесточением партийного законодательства и повышением барьера проведенная реформа оказывается четко направленной на монополизацию политического пространства.

Повышение заградительного барьера до 7 % на следующих парламентских выборах было предусмотрено еще в законе 2002 г. Недемократичность этой нормы была очевидна сразу. Пятипроцентный барьер при выборах по смешанной системе (когда по спискам избиралось 225 депутатов) можно было обосновать необходимостью создания полноценных фракций, поскольку 5 % от 225 составляло 11–12 депутатов. Но даже в этом случае снижение барьера до 3 % было более целесообразным, поскольку это повышало представительность Государственной думы. Однако в условиях перехода на избрание всех 450 депутатов по спискам даже пятипроцентный барьер становится чрезмерным, а трехпроцентный — вполне достаточным, поскольку 3 % от 450 составляет 13–14 депутатов. Повышение же барьера до 7 % в условиях полностью пропорциональной системы ведет к существенному снижению представительности парламента — от распределения мандатов отсекаются партии, получившие значительную

поддержку избирателей, при том что нет и одномандатников, которые могли бы представлять ту часть избирателей, которая не голосовала за преодолевшие барьер партии.

Показательно, что закон 2002 г. повышение барьера попытался скомпенсировать требованием о допуске к распределению мандатов не менее четырех списков. Новый закон снял это требование, вернувшись к ранней норме о минимуме в два списка. Правда, при этом минимальный процент голосов, который должны получить списки, допущенные к распределению мандатов, повышен с 50 до 60 %, однако такая робкая новелла не может гарантировать представительность нижней палаты парламента. Следовало бы повысить минимальную степень представительности до 75 или даже 80 %.

Переход на полностью пропорциональную систему в еще большей степени требует обеспечить свободу создания политических партий, поскольку партии получают монопольное право на выдвижение кандидатов. Однако, как показано выше, законодатели пошли в противоположном направлении, введя нормы, призванные искусственно сократить количество политических партий в стране. В сочетании с запретом избирательных блоков и другими новеллами, затрудняющими регистрацию партийных списков, выборы по пропорциональной системе могут превратиться в состязание лишь между отобранными властью и лояльными ей структурами и тем самым обеспечить монопольное положение «партии власти» вне зависимости от отношения к ней избирателей.

Радикально изменены и правила формирования партийного списка. Общефедеральная часть списка ограничена тремя кандидатами. Минимальное число региональных групп увеличено до 80 (т. е. более чем в 10 раз). Регионы с числом избирателей более 1,3 млн. разрешено разбивать на несколько групп (соответствующие этим группам территории устанавливаются решением ЦИК РФ). При объединении регионов в одну группу численность избирателей на соответствующей территории не должна превышать 3 млн. Группы должны охватывать все субъекты Федерации. Запрещено образовывать группы из не граничащих между собой регионов (за исключением анклавной Калининградской области).

Следует отметить, что в первоначальной редакции закона, принятой в 2005 г., правила были еще более жесткими. Регионы с числом избирателей более 3 млн. требовалось обязательно разбивать на несколько групп, и число групп в списке должно было быть не менее 100. Сегодня, когда 12 партий из 14 разбили свои списки менее чем на 100 групп, уже очевидно, что это было чрезмерное требование. Однако, по нашему мнению, и минимум в 80 групп, установленный действующей редакцией, чрезмерен.

Непродуманным представляется нам и ряд других норм действующего закона. Например, оказалось, что Республика Адыгея не может быть объединена ни с каким регионом, кроме Калининградской области, поскольку она граничит только с Краснодарским краем, объединение с которым невозможно из-за превышения трехмиллионного лимита. Объединение же Адыгеи с Калининградской областью абсурдно с географической точки зрения. В связи с этим можно высказать следующие соображения.

Во-первых, трехмиллионный лимит имел смысл тогда, когда он распространялся на все группы без исключения. После того как было разрешено не дробить крупные регионы, такие как Москва и Московская область, данное ограничение следовало смягчить и для групп, образуемых путем объединения регионов. Полагаем, что целесообразно было увеличить лимит до 8 млн., чтобы можно было создавать группы, уравнивающие Москву по числу избирателей.

Во-вторых, ошибочным представляется запрет на объединение в группу не граничащих между собой регионов. Это правило придумано по аналогии с правилами нарезки избирательных округов. Однако здесь есть принципиальная разница. Нарезка округов затрагивает все партии и потому может использоваться для создания одной из партий преимуществ перед другими. Для предотвращения таких действий, именуемых джерримендерингом, и установлены жесткие требования к порядку нарезки. В противоположность этому каждая партия формирует группы списка самостоятельно, не затрагивая интересы других партий.

Очевидно, что есть регионы, не граничащие между собой, но расположенные достаточно близко и имеющие много общих черт и проблем. В качестве примера можно привести ту же Адыгею и Карачаево-Черкесскую Республику или республики Мордовия и Марий Эл. Нет никаких серьезных оснований запрещать партиям объединять такие регионы в одну группу. На фоне подобных запретов особенно несуразным выглядит право объединять Калининградскую область с любым регионом России.

Главный недостаток действующих правил формирования списка состоит в том, что партиисередняки (т. е. набирающие от 7 до 15 %) лишены возможности так составить список, чтобы обеспечить представительство в своей фракции всех регионов страны. Даже партии-лидеру достаточно сложно добиться представительства всех регионов. Тем самым провозглашенное достоинство разбиения списков на группы — приближение депутатов к избирателям — оборачивается своей противоположностью, приводя к потере представительства в нижней палате парламента части территорий, тем более недопустимой в условиях отказа от одномандатных округов.

В 2007 г. в закон о выборах депутатов Государственной думы было внесено еще одно важное изменение. Теперь замещение вакантных мандатов, появившихся в связи с досрочным прекращением полномочий депутата, может производиться не только в порядке очередности кандидатов в списке, но и на основании решения политической партии, выдвинувшей список. Приняв такое положение, законодатели проигнорировали тот факт, что избиратели, голосуя за партийный список, тем самым поддерживают не только саму партию, но и фактически утверждают тот порядок, в котором размещены кандидаты в списке. Таким образом, влияние избирателей на состав депутатского корпуса еще больше снижается. Более того, игнорируется и воля членов партии, ибо решение о порядке замещения мандатов согласно закону принимается на ее съезде, в то время как решение о замещении мандата будет приниматься коллегиальным, постоянно действующим органом партии. Таким образом, воля избирателей и воля членов партии может быть перечеркнута волей партийного руководства, что в еще большей степени усилит влияние партийной верхушки. Кроме того, легко предвидеть, что реализация данного закона приведет к еще большей коррупции в среде партийной бюрократии, к еще большему усилению технологии «паровозов» и других манипулятивных методов, позволяющих проталкивать во власть непопулярные фигуры и тем самым приводящих к искажению воли избирателей.

Отметим, что первоначально данную новеллу пытались внести в конце 2006 г. в виде проекта отдельного закона, однако на этот законопроект поступило отрицательное заключение Правительства РФ. В результате новелла была внесена в качестве поправки к большому законопроекту при его подготовке ко второму чтению.

Последняя новелла, принятая в июле 2007 г., предусматривает право партии при разбиении федерального списка на региональные группы решать, к какой группе приписывать голоса зарубежных избирателей. Такая привязка выглядит достаточно искусственно (особенно в силу требования приписывать к одной группе все зарубежные голоса). Формально новелла мотивировалась защитой прав зарубежных избирателей (что выглядит весьма лицемерно после лишения их пассивного избирательного права), но фактически она направлена на то, чтобы помочь какой-то региональной группе получить дополнительный мандат за счет другой группы, что также может усилить внутрипартийную коррупцию.

Изменения регионального избирательного законодательства

Согласно статье 1 «рамочного» закона, нормы региональных законов о выборах не должны про-

тиворечить нормам «рамочного» закона. Но, как показано в разделе 1, изменения в «рамочный» закон в последние годы вносятся по нескольку раз в год. И почти каждое изменение (исключением, по сути, являются лишь нормы, касающиеся ЦИК РФ) делает какие-то нормы всех региональных законов не соответствующими федеральному законодательству.

Таким образом, почти любое изменение «рамочного» закона требует от законодателей всех субъектов РФ внесения изменений в региональные законы. Правда, «рамочный» закон имеет прямое действие, и в тех случаях, когда региональный закон ему противоречит, должен применяться «рамочный» закон. Это позволяет в некоторых особых случаях проводить региональные выборы даже в условиях, когда закон субъекта РФ противоречит «рамочному». Примером могут служить региональные выборы, которые были назначены на 11 марта 2007 г. после вступления в силу Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, поскольку у региональных законодателей не было времени привести до начала кампании свои законы в соответствие с изменениями, внесенными этим федеральным законом в «рамочный» закон.

Однако существует ряд факторов, которые вынуждают региональных законодателей постоянно приводить свои избирательные законы в соответствие с «рамочным» законом. Во-первых, есть общее требование о необходимости соответствия регионального законодательства федеральному, и за соблюдением этого требования следят прокуратура и полномочные представители Президента РФ. Во-вторых, для правоприменителей (избирательных комиссий и судов) и участников избирательного процесса чрезвычайно неудобно пользоваться во время избирательной кампании одновременно двумя законами. В-третьих, «рамочный» закон помимо императивных норм содержит и диспозитивные нормы, и такие нормы не могут использоваться напрямую без их расшифровки в региональном законе.

Таким образом, изменения, внесенные в «рамочный» закон в 2005–2006 г., заставили региональных законодателей корректировать избирательное законодательство субъектов РФ. При этом изменения, внесенные в федеральное законодательство в 2005 г., в части регионов успели перенести в свои законы в том же году, другие регионы этим занимались в 2006 г. Ряд регионов, в которых в 2006–2007 гг. выборы не проводились, корректировать свое избирательное законодательство не спешили.

Следует отметить, что структура регионального избирательного законодательства довольно разнообразна. В одних регионах действуют кодифицированные акты, регулирующие все региональные и муниципальные выборы на территории данного субъекта РФ (а зачастую также региональные и

местные референдумы), в других — существуют отдельные законы о выборах региональных депутатов, муниципальных депутатов и муниципальных должностных лиц, а также об избирательной комиссии субъекта РФ (плюс законы о региональном и о местном референдуме), в третьих — некоторые виды выборов объединены в одном законе (например, все муниципальные выборы). Таким образом, число региональных законов о выборах и референдумах составляет несколько сотен.

По-разному решается и вопрос о приведении регионального избирательного законодательства в соответствие с федеральным. Один из путей — внесение поправок в действующие законы. Однако после масштабных изменений «рамочного» закона вроде тех, которые были сделаны в 2005 г., проще бывает принять новую редакцию закона или просто принять новый закон, и многие регионы идут по этому пути.

В ряде регионов изменения в избирательное законодательство в 2006 г. вносились не один, а два–три раза в течение года. В Тюменской области изменения в избирательный кодекс в 2006 г. вносились четырежды: 3 июля, 10 ноября, 7 декабря и 8 декабря. В Псковской области были приняты пять законов, вносящих изменения в избирательный кодекс: от 22 июня, от 26 июля, два — от 6 октября и последний — от 27 ноября 2006 г. В Самарской области изменения в закон о выборах депутатов Самарской Губернской думы также вносились в 2006 г. пятикратно (10 февраля, 9 ноября, двумя законами от 22 ноября и последнее — 7 декабря), при том что закон от 30 декабря 2005 г. привел областной закон в соответствие с изменениями «рамочного» закона, внесенными в 2005 г.

Однако изменения регионального избирательного законодательства связаны не только с необходимостью приведения его в соответствие с законодательством федеральным. Есть ряд аспектов, в которых региональный законодатель имеет практически неограниченную свободу выбора. Важнейшими из них можно считать выбор избирательной системы (и ее отдельных элементов) и установление «потолка» избирательного фонда и привязанного к нему размера избирательного залога.

Очевидна тенденция к росту «потолка» избирательного фонда. При этом растут и размеры избирательного залога, поскольку в соответствии с явно неудачной нормой «рамочного» закона размер залога должен составлять от 10 до 15 % от «потолка» избирательного фонда.

Так, если на выборах 8 октября 2006 г. самый высокий залог для партий составлял 4,5 млн. руб. (в Липецкой области и Чувашской Республике), а для кандидатов во всех регионах, кроме Липецкой области, залог не превышал 225 тыс. руб., то на выборах 11 марта 2007 г. залоги для партий от 6 до 15 млн. руб. установили в Ставропольском крае, Ленинградской, Московской, Самарской,

Томской и Тюменской областях, а на выборах 2 декабря 2007 г. такие высокие размеры залога установлены в Удмуртской Республике, Камчатском крае, Пензенской и Саратовской областях. В Краснодарском крае размер залога достиг 30 млн. руб. Рекорд был установлен в Санкт-Петербурге, где залог (90 млн. руб.) оказался в полтора раза выше, чем на проходящих сейчас выборах в Государственную думу. Для кандидатов в Ленинградской, Омской и Тюменской областях залог составил 450 тыс. руб., в Пензенской области — 750 тыс. руб., в Томской области — 900 тыс. руб., в Республике Коми — 1,5 млн. руб.

Как показывает анализ, «потолки» избирательных фондов во многих регионах оказываются завышенными: размер избирательного фонда ни одной из партий не достигает его (а иногда и совокупный размер фондов всех партий оказывается меньше). Это приводит нас к выводу, что истинной целью повышения «потолка» избирательного фонда является связанное с ним повышение размера избирательного залога.

Наиболее подробно стоит рассмотреть изменения региональных законов, затрагивающие избирательную систему (в узком смысле) на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ. Это связано с особой важностью норм, касающихся избирательной системы, а также с тем, что в данном вопросе федеральный законодатель оставил региональным почти полную свободу выбора. Поэтому изменения, затрагивающие избирательную систему (в отличие от большинства других изменений), не были вызваны необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, а представляли собственный выбор регионального законодателя. Исключением является лишь снижение заградительного барьера в тех субъектах РФ, где он был установлен выше 7 %, но это касается только четырех регионов.

Наиболее важными нормами (или группами норм), затрагивающими избирательную систему на выборах региональных депутатов, можно считать четыре:

- выбор между смешанной и полностью пропорциональной системой;
- заградительный барьер;
- тип партийного списка (открытый; закрытый с разбиением на группы; закрытый простой, т. е. не разбитый на группы);
- методика распределения мандатов между списками.

Все эти нормы в последнее время подвергаются изменениям — и в первую очередь в тех регионах, где приближаются выборы законодательных органов.

Первым регионом, решившим перейти на полностью пропорциональную систему, стал Санкт-Петербург, где закон, предусматривающий такую

систему, был принят еще в 2005 г. В 2006 г. полностью пропорциональную систему ввели также Республика Дагестан и Московская область.

Что касается заградительного барьера, то очевидна тенденция к его повышению до 7%. В большинстве первоначальных региональных законов, введших пропорциональную систему (они были приняты в основном в 2003 г.), заградительный барьер был установлен на уровне 5%, в некоторых — 4 и даже 3%, в небольшом числе регионов был принят 7%-ный барьер, и лишь единичные регионы позволили себе установить барьер выше 7%⁸. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ ограничил величину барьера сверху 7%, однако эта новелла, формально направленная против завышенных барьеров, на практике привела, как это и прогнозировалось, к повсеместному повышению барьера до 7%.

В 2006 г. в Республике Дагестан, Республике Калмыкия и в Москве барьер, в соответствии с требованиями федерального закона, был снижен с 10 до 7%. Зато повысили барьер с 3 до 7% Республика Северная Осетия — Алания, с 4 до 7% — Московская и Самарская области и с 5 до 7% — республики Ингушетия, Карелия, Коми, Тыва, Чувашская Республика, Приморский край, Астраханская, Курганская, Липецкая, Мурманская, Новгородская, Орловская, Псковская, Свердловская, Тверская, Томская, Тюменская, Читинская области и Еврейская автономная область. В Саратовской области в 2006 г. барьер был повышен с 4 до 5%, а в 2007 г. — до 7%. В 2007 г. барьер с 5 до 7% повысили Республика Бурятия, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Пензенская и Смоленская области.

Открытые списки первоначально (в 2003 г.) ввели у себя более десятка регионов. Однако провести выборы по этой системе в 2003–2005 гг. удалось лишь в четырех (Республика Калмыкия, Тверская область, Корякский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Очень скоро наметилась тенденция к отказу от открытых списков. В 2006 г. от этой системы отказались Республика Тыва, Приморский край, Липецкая и Орловская области, в 2007 г. — Республика Бурятия и Смоленская область.

Заметна тенденция перехода к разбиению списков на группы, хотя такой подход не является всеобщим. В 2006–2007 гг. от простых списков к спискам, разбитым на группы, перешли в Удмуртской Республике, Астраханской, Вологодской, Пензенской и Псковской областях. В Республике Тыва, Липецкой, Орловской и

Смоленской областях перешли от системы открытых списков к закрытым спискам, разбитым на группы. В то же время от разбиения списков отказались Республика Коми, Краснодарский край, Московская и Саратовская области.

Что касается методики распределения мандатов между списками, то до ноября 2006 г. в российских регионах использовалась та же методика, что и на выборах депутатов Государственной думы, основанная на квоте Хэйра и методе наибольшего остатка (метод Хэйра–Нимейера). Единственным исключением была Республика Калмыкия, где использовался метод д'Ондта.

Как показывает анализ, метод Хэйра–Нимейера является не только одним из самых простых, но и наилучшим образом обеспечивает пропорциональность распределения мандатов⁹. Используемые во многих европейских странах методы делителей требуют более громоздких вычислений, особенно когда число распределяемых мандатов достаточно велико (более десятка). При этом метод Сент-Лагюе и «датский» метод дают результаты, близкие к методу Хэйра–Нимейера, т.е. обеспечивают хорошее соответствие между долей получаемых партией голосов и долей достаемых ей мандатов. Метод д'Ондта благоприятствует партии-фавориту: при использовании этого метода она может получить на один мандат больше, чем при применении методов Хэйра–Нимейера или Сент-Лагюе. Но в наибольшей степени партии-фавориту благоприятствует метод Имперали, который практически нигде не используется (единственное исключение — муниципальные выборы в Бельгии): этот метод всегда дает ей один или два «лишних» мандата.

Учитывая эти закономерности, «Единая Россия» инициировала пересмотр методики распределения мандатов, применяемой в региональных законах. Первый шаг был сделан в Санкт-Петербурге. Сначала инициаторы изменений хотели заменить метод Хэйра–Нимейера на метод д'Ондта, но затем было принято более радикальное решение: записать в городском законе метод Имперали. Не согласный с такой новеллой депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга А.А. Тимофеев обратился с запросом в ЦИК РФ. На своем заседании 27 ноября 2006 г. ЦИК РФ принял осторожное заключение, в котором отметил, что данный метод «может не гарантировать соблюдение требований» федерального закона о распределении мандатов пропорционально числу голосов избирателей.

Вслед за Санкт-Петербургом метод Имперали был принят в Московской и Самарской областях. В Самарской области он был оспорен в судебном

⁸ См.: Кынев А., Любарев А. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. № 61(9). С. 166–184; Луговская М.Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. № 4. С. 2–10.

⁹ См.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182.

порядке координатором Ассоциации «ГОЛОС» Л.Г. Кузьминой, но областной суд не признал, что данный метод нарушает избирательные права граждан, а Верховный суд РФ по кассационной жалобе Кузьминой прекратил производство по делу, сочтя Кузьмину ненадлежащим заявителем. Впоследствии применение метода Имперали в Самарской области оспаривалось региональными отделениями партий «Справедливая Россия» и «Союз правых сил», а в Московской области — группой кандидатов, баллотировавшихся по списку «Справедливой России», однако суды не признали эту методику несоответствующей федеральному закону.

В Тюменской области также пытались принять метод Имперали, но затем методика была скорректирована таким образом, что, по сути, превратилась в метод д'Ондта. В 2007 г. метод Имперали был введен в Саратовской области, а метод д'Ондта (в тюменском варианте) — в Краснодарском крае.

Как отмечалось в разделе 1, Венецианская комиссия рекомендовала запретить пересматривать избирательную систему менее чем за год до выборов. Однако российские региональные законодатели, напротив, предпочитают вносить в законы изменения, затрагивающие избирательную систему, как можно ближе к началу избирательной кампании. Это хорошо видно на примере тех регионов, где выборы законодательных органов пришлось на октябрь 2006 г., март или декабрь 2007 г., — во всех 32 регионах менее чем за год до выборов в законы были внесены изменения, касающиеся избирательной системы.

При этом менее чем за месяц до начала избирательной кампании были подписаны: закон Астраханской области, предусмотревший в том числе повышение барьера с 5 до 7% и разбиение списков на группы; закон Республики Тыва, повысивший барьер с 5 до 7% и заменивший открытые списки на закрытые, факультативно разбиваемые на группы; закон Краснодарского края, повысивший барьер с 5 до 7%, отменивший разбиение списка на группы и изменивший методику распределения мандатов между списками; закон Самарской области, предусмотревший разбиение списков на группы и изменение методики распределения мандатов между списками; закон Санкт-Петербурга, изменивший методику распределения мандатов между списками; законы Республики Карелия, Мурманской и Орловской областей, повысившие барьер с 5 до 7%.

В наибольшей степени отличились Московская и Тюменская области, изменившие методику распределения мандатов между списками соответственно за 3 и 5 дней до начала избирательной кампании. При этом было нарушено требование пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации», согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Заключение

Анализ изменений российского избирательного законодательства за последние четыре года позволяет выявить две тенденции. Во-первых, избирательное законодательство стало еще менее стабильным, чем в предыдущие годы. Во-вторых, оно в последние годы развивается в основном не в направлении защиты избирательных прав граждан, а в сторону бюрократизации избирательных процедур, усиления запретов и ограничений. Важно также отметить, что в результате многочисленных и зачастую конъюнктурных правок российское избирательное законодательство утратило системный характер, стало крайне противоречивым и запутанным. Недостаточно хорошо стыкуется оно и со смежными областями права, в том числе с законами о политических партиях, о СМИ, с Гражданским процессуальным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях. Отсутствует четкое разделение полномочий в сфере законодательного регулирования выборов между Российской Федерацией и ее субъектами.

В связи с этим актуальной становится задача системного пересмотра и кодификации российского избирательного законодательства. Конечным результатом этой работы должен стать Избирательный кодекс Российской Федерации, основанный на приоритете избирательных прав граждан, международных избирательных стандартах, принципах народовластия и федерализма. При этом необходимо, чтобы в разработке Кодекса, помимо законодательных и правоприменительных органов, активное участие приняли российские общественные организации и экспертное сообщество.

Избирательное законодательство — одна из немногих отраслей права, где интересы депутатов могут в значительной степени не совпадать с интересами избравших их граждан, поскольку гражданам заинтересованы в честных и справедливых выборах, а депутаты — в своем переизбрании. Не вполне совпадает с интересами граждан и интерес ЦИК РФ, которая, как любой бюрократический орган, предпочитает увеличивать свои полномочия, но не собственную ответственность. Именно поэтому так важно участие общественности в разработке избирательного законодательства. Только в этом случае можно рассчитывать на укрепление демократических начал российских выборов и обеспечение защиты избирательных прав граждан Российской Федерации.