

**Овсеян Жанна Иосифовна**

*Заслуженный работник высшей школы РФ, заведующий кафедрой государственного (конституционного) права Южного Федерального Университета, член Общественной палаты Ростовской области, доктор юридических наук, профессор (г. Ростов-на-Дону)*

**К 20-летию Конституции Российской Федерации**

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ (ПРИНЦИПЫ)  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА КАК ЧАСТИ КОНСТИТУЦИИ  
(ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА И ПРАКТИКА РОССИИ)**

Среди многообразных аспектов (направлений) в исследовании подотрасли (института) избирательного права особого внимания, на наш взгляд заслуживают вопросы юридической природы источников регулирования норм указанной подотрасли (института) права. Соответствующая тематика редко поднимается в научной теории права, между тем, она актуальна, так как неразрывно связана с характеристикой сущности конституции. В трудах отдельных мыслителей в последние три столетия (со времени появления первых в мировой практике конституций) делается попытка провести параллель (либо найти точки соприкосновения) права выборов с основным правом и конституционным законодательством как источником основного права. Так, либеральный мыслитель первой половины XIX в. Б.Констан, выделявший наряду с тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) еще четвертую власть – учредительную, отвечающую за создание не обычных, а основных законов, к разряду основных законов относил избирательный закон.<sup>1</sup> Современный российский автор С.В.Куликов, комментируя его позицию, отмечает: «В доктрине Б.Констана изменение без Думы избирательного закона, от-

---

<sup>1</sup> См.: Куликов С.В. Парламент без парламентаризма: Государственная Дума в Царской России (1906-1917гг.) // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 3(4). – С.77.

несенного к разряду основных законов, де-факто значило восстановление неограниченности полномочий монарха в учредительной власти и сохранение их ограниченности в законодательной».<sup>2</sup> В начале XX столетия вождь октябрьской социалистической революции в России и первый руководитель Советского государства В.И. Ленин также относил избирательные законы к категории основных. В.И. Ленин, объединивший в свое время концепцию Ф. Лассаля со своим учением о классовой борьбе, в своей статье «Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам» (написана в 1913 г.) – формулируя свое определение конституции, поставил избирательные законы в один ряд с основными. Он писал: «Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе»<sup>3</sup>.

Известный российский государствовед С.А. Котляревский (также начало XX столетия), напротив, считал, что юридические предпосылки Основных законов связаны не с избирательным законодательством, а прежде всего со своеобразием распределения компетенции у «народного представительства и прочих органов государственной власти», в первую очередь – главы государства (монарха в России того периода). Характеризуя первые конституционные акты России начала XX в.: Манифест 17 октября 1905 г. и Законы 1905–1907 гг., он писал, что «юридические предпосылки нашей Конституции (Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. – О.Ж.И.) отражаются именно в разграничении полномочий... Если бы у нас (в России начала XX века – О.Ж.И.) вошло в жизнь учреждение Государственной думы 6 авг. 1905 г. и для этой Думы (законосовещательной по ее природе – 1905 г. – О.Ж.И.) введено было хотя бы «всеобщее, равное, тайное и прямое без различия пола» и т. п. – здесь еще нельзя было бы говорить о поворотной точке в государственно-правовом смысле,

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. – Т. 17. – С. 345

раз сохранялся неприкосновенным основной закон Российской империи о существовании самодержавной власти. Не лишено значения, что ни один из трех избирательных законов, как и положение о выборах в Государственный совет, не были отнесены к Основным законам, которые вообще совершенно обходят молчанием состав русских законодательных учреждений, и, следовательно, хотя бы и самое коренное изменение этого состава не требует инициативы Государя. Здесь как бы признается, что политическая важность этих избирательных законов не достаточна, чтобы в них видеть капитальные основы государственного строя»<sup>4</sup>.

Это утверждение можно оспорить, опираясь на уроки истории. Так, принятие русским царем 3 июня 1907 г. нового Закона о выборах в Государственную Думу, согласно устоявшимся в российской научной литературе оценкам, характеризуется как «третьеиюньский переворот» и как ознаменование завершения первой русской революции. Однако причину таких оценок, по нашему мнению, необходимо объяснять не только тем, что российский монарх, в нарушение действовавших в тот период Основных государственных законов, впервые подписал закон против воли Государственной думы, т.е. проигнорировал установленный в Основных законах принцип «разделения властей» и «это означало, что самодержавие было фактически восстановлено»<sup>5</sup>; но и тем, что Закон о выборах 3 июня 1907 г. ужесточал цензовые требования избирательной системы, сужал потенциал демократического народного представительства в Государственной думе.

Обратим также внимание на то, что в период революционных преобразований в СССР, вошедших в историю под названием «перестройка» (середина 80-х – начало 90-х гг. XX в.), применялся «пакет-

---

<sup>4</sup> Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. – М. 1912. – С. 9,55-56,155-156

<sup>5</sup> См. Третьеиюньский переворот. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://ru.vlab.wikia.com/wiki/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%D1%8C%D0%B5%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9\\_%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%82](http://ru.vlab.wikia.com/wiki/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%D1%8C%D0%B5%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%82). – 12.08.2013.

ный принцип» преобразований в правовом регулировании: поэтапные реформы действовавших тогда Конституций в СССР и РСФСР сопровождались параллельными процессами принятия нового, радикально обновляемого избирательного законодательства. Так, в СССР, наряду с принятием первого Закона об изменениях и дополнениях Конституции СССР (от 27 октября 1989 г.), в числе первых специальных радикально новых законов, были акты о выборах и общественных объединениях: Закон СССР о выборах народных депутатов СССР (от 1 декабря 1988 г.)<sup>6</sup>; Закон СССР об общественных объединениях (от 9 октября 1990 г.)<sup>7</sup>; Закон СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» (от 10 декабря 1990 г.)<sup>8</sup>; Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме) СССР» (от 27 декабря 1990 г.)<sup>9</sup>. Обратим внимание, что все перечисленные Законы СССР (за исключением Закона о выборах) были первыми в отечественной истории Законами с подобными названиями и предметами регулирования. Допустим, статусы общественных организаций, профсоюзов прежде регулировались их Уставами, но не специальными Законами в СССР; не было законов о референдумах (либо опросах общественного мнения). Что касается избирательного закона СССР 1988 г., то он кардинально отличался от законодательства о выборах советского периода по своему содержанию. В соответствии с новым избирательным законодательством вводились, например, такие, прежде не известные советской отечественной практике принципы, как: альтернативность; состязательность; конкурентность выборов; принцип несовместимости депутатского мандата с занятием должностей в органах, подконтрольных и подотчетных Совету, и (или) формируемых соответствующим Советом; проведение выборов на многопартийной основе; не только по одномандатным, но и многомандатным избирательным округам; не только на основе мажоритарной, но и пропорциональной системы подведения итогов голосования.

---

<sup>6</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.

<sup>7</sup> Там же. – 1990. – № 42. – Ст. 839.

<sup>8</sup> Там же. – 1990. – № 51. – Ст. 1107.

<sup>9</sup> Там же. – 1991. – № 1. – Ст. 10.

Этот исторический опыт также дает нам основания для заключения, что избирательное законодательство (как и законодательство о другой высшей форме непосредственного народовластия – референдуме), являются составной частью конституционных преобразований. Высокий радикально новый потенциал, сопоставимый с уровнем радикальности новой конституции в любом государстве, свойственный отраслям избирательного (референдарного) права подтверждает вывод об идентичности основополагающих принципов избирательного (референдарного) права конституции – основному закону государства.

Конституционная природа института выборов и института референдума в истории России наиболее высоко поднята действующим Основным законом Российской Федерации, где указанные два института объявляются не только субъективным правом, но и высшими формами непосредственного народовластия. Как указывают Чуров В.Е., Эбзеев Б.С.: «В Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. выборы упоминаются в девяти, референдум – в пяти статьях».<sup>10</sup>

Принадлежность избирательного (референдарного) законодательства к категории Основных законов предполагает соблюдение в их отношении, применительно к основополагающим их положениям такого признака основных законов, как стабильность. Между тем, для избирательного законодательства России последних двух десятилетий (1993–2013 гг.) характерен чрезвычайно высокий динамизм, непрерывные изменения, в том числе в ключевых, а не только второстепенных частях, которые не позволяют через рационализацию законодательства о выборах обеспечивать на надлежащем уровне конституционный принцип народовластия. Законодательство о партиях в обозначенный период также весьма динамично и развивается весьма противоречиво.

Как указывается в аналитических обзорах, «за период работы Государственной Думы четвертого созыва избирательное законодатель-

---

<sup>10</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель// Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 9.

ство непрерывно менялось. За эти годы было принято в общей сложности 20 федеральных законов, изменяющих федеральное избирательное законодательство, в том числе 17 законов, вносящих изменения в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской Федерации». Так, 05.12.2006 принят Федеральный закон № 225-ФЗ «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», которым, в частности, отменен нижний порог явки на выборы; 12.07.2006 принят Федеральный закон № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)».

Эту же тенденцию продолжила и Государственная Дума пятого созыва. В 2008 году было принято 7 законов, вносящих изменения в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» и другие законы о выборах. Правда, все эти изменения носили либо технический характер (замена названий государственных органов, отмена упоминания удостоверения личности моряка и т.п.), либо вносили мелкие уточнения (срок, в который должны быть проведены выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования), либо находились в общем законодательном контексте (антикоррупционные запреты для членов избирательных комиссий, работающих в них на штатной основе).

Иной характер носили изменения, которые были внесены в избирательное законодательство в первой половине 2009 года<sup>11</sup>.

В порядке обзора динамики законодательства о выборах, обратим внимание, что в 2009-2012 гг. были осуществлены следующие весьма

---

<sup>11</sup> Использован аналитический обзор: Интернет-ресурсы. Изменения, внесенные в федеральное избирательное законодательство в первой половине 2009 года. На вопросы отвечает к.ю.н. А.Е. Любарев (с участием к.ю.н. А.Ю. Бузина, к.ю.н. Е.Е. Скосаренко и к.п.н. А.В. Кынева). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.votas.ru/virtcons20.html>.

существенные преобразования в избирательном законодательстве Российской Федерации.

В первой половине 2009 года были приняты пять законов, и все они внесли принципиальные новшества в действующую систему законодательства. Большая часть изменений была связана с реализацией послания Президента России Федеральному Собранию 2008 года. Были приняты Федеральные законы: от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов»; от 05.04.2009 № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 федерального закона «О политических партиях» и федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; от 12.05.2009 № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»; от 03.06.2009 № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления»; от 19.07.2009 № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации», который изменил порядок предоставления эфирного времени и печатной площади партиям, неудачно выступившим на предыдущих выборах)<sup>12</sup>.

В 2010-2012гг. радикальные реформы были продолжены. Так, были приняты следующие избирательные законы РФ: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

---

<sup>12</sup> Там же.

Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», от 20.10.2011 № 287-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 02.05.2012 № 41-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 02.05.2012, № 40-ФЗ, и др.

1. В связи с анализом содержания новелл, обращает на себя внимание, в частности, динамизм (колебания) законодательства в части объемов и соотношения использования пропорциональной и мажоритарной избирательной систем при подведении итогов выборов в Госдуму и коллегиальные (представительные) органы регионального и местного уровней. Так, согласно Указу первого Президента России Б.Н.Ельцина, начиная с 1993 г., в России впервые (за исключением опыта создания Учредительного собрания в 1917 г.), были проведены выборы в Госдуму (палату парламента постсоветского периода) на основе смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы. Согласно ст. 3. Указа от 01.10.1993 № 1557 «Об утверждении уточненной редакции положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение «О федеральных органах власти на переходный период»: «Государственная дума состоит из 450 депутатов. 225 депутатов Государственной думы избираются на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ – один депутат) избирательным округам, образуемым в субъектах Федерации на основе единой нормы представительства ... Остальные 225 депутатов Государственной думы



избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу».

В первых постсоветских законах о выборах – 1994-1995 гг. – напомним, также закреплялось, что половина депутатов в Госдуму избираются по одномандатным избирательным округам (на основе самовыдвижения, либо выдвижения партиями индивидуальных кандидатов); вторая половина – по многомандатному избирательному округу (на основе конкуренции партийных списков).

Далее, в связи с принятием Федерального закона «О выборах Государственной Думы» от 18.05.2005, предусматривавшееся ранее смешанная избирательная система по которой 225 депутатов Госдумы избирались по одномандатным избирательным округам по мажоритарной избирательной системе, а другая половина еще 225 депутатов – по многомандатному избирательному округу в составе партийного списка по пропорциональной избирательной системе – была отменена, и были провозглашены полностью пропорциональные выборы всего депутатского корпуса Общенационального Парламента. Однако согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (с изм. и доп.) на уровне субъектов Российской Федерации возможен выбор между смешанной либо чисто пропорциональной избирательной системами. Вместе с тем обращает внимание на себя тот факт, что 20 марта 2011 г. принят Федеральный закон № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов», согласно которому допускается использование смешанной (т.е. не только мажоритарной, но и пропорциональной избирательной систем) при выборах депутатов представительного органа муниципального

района, городского округа, имеющих численность не менее 20 депутатов. Специалисты высказывают опасения по поводу того, чтобы не было навязывания муниципальным образованиям полностью пропорциональной избирательной системы.<sup>13</sup> То же самое, очевидно, относится к региональным выборам. Тем более что официально решен вопрос – приняты изменения в законодательство о возвращении к смешанной избирательной системе при выборах в Госдуму.

Вместе с тем в Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина к Федеральному Собранию в декабре 2012 г. выражено намерение восстановления первоначального правового регулирования (1993г.): «Многие политические партии и эксперты предлагают вернуться к смешанной системе выборов в Госдуму – к партийным спискам и по одномандатным округам, которые, конечно, еще нужно будет определить. Согласен с этим, давайте вернемся».

2. Порядки замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) также неоднократно менялись, изменения также во многом строятся по принципу кругооборотов, и лишь по минимуму – спиралевидных реформ:

а) в перестроечный период – в начале 90-х годов было объявлено о территориальных выборах в России высших должностных лиц субъектов РФ,

б) с 1991 г. в связи с процессами распада СССР, был издан Указ Президента России о введении временной процедуры назначения их Президентом России,

в) в связи с принятием 6 октября 1999 года Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государства субъектов Российской Федерации» вновь были введены выборы высших должностных лиц субъектов РФ (свежи в памяти ряд постановлений Кон-

---

<sup>13</sup> Любарев А.Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 68-72.

ституционного Суда Российской Федерации о конституционности ограничений кратности избрания на пост высшего должностного лица субъекта РФ, а также о том, как исчислять двукратный срок пребывания в должности высших должностных лиц субъектов РФ на основе ФЗ № 184-ФЗ). В Федеральном Законе предусматривалась возможность отзыва высшего должностного лица избирателями, но все время, пока действовала норма о выборах высших должностных лиц субъектов РФ, предусматривался мораторий на их отзыв,

г) далее правовое регулирование стало развиваться в прямо противоположном направлении: 15 декабря 2004 года были внесены изменения в Федеральный Закон № 184-ФЗ, согласно которым отменены выборы (как и отзыв) высших должностных лиц субъектов РФ, взамен введена процедура «наделения полномочиями» – через выдвижение кандидата Президентом России и голосование по этой кандидатуре в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ и с широкими полномочиями Президента по досрочному прекращению полномочий высшего должностного лица субъекта РФ,

д) однако 2 мая 2012 года принят Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому вновь возвращена процедура территориальных выборов высших должностных лиц субъектов РФ, сужены полномочия Президента Российской Федерации по досрочному прекращению полномочий высшего должностного лица, а также восстановлена процедура отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями. Вместе с тем можно говорить не только о возвращении к прежнему регулированию, но и новеллах: «Законом установлены (совмещены) «президентский» и «муниципальный» фильтры выдвижения кандидатов. В частности, закрепляется право Президента России

на проведение консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на пост высшего должностного лица субъекта РФ, а также с кандидатами выдвинутыми в порядке самовыдвижения». Однако в обоих случаях необходимо пройти также «муниципальный фильтр» – получить поддержку от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ».<sup>14</sup>

3. Весьма динамично и противоречиво развивается, далее, законодательное регулирование института сбора подписей избирателей как условия регистрации кандидатов на выборные должности.

Процедура сбора подписей избирателей в России была введена в раннем постсоветском законодательстве – с 1993-1995гг. сбор подписей в поддержку кандидатов. В частности, в сфере парламентских выборов это требование появилось, начиная с избрания депутатского корпуса первой Государственной Думы в 1993 году, и предусматривалось еще в «Положении о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.», утвержденном Указом Президента от 1 октября 1993 г.<sup>15</sup> В дальнейшем оно было воспроизведено в Законе о выборах депутатов Государственной Думы 21 июня 1995 г. и с небольшими коррективами было сохранено в одноименном Законе от 24 июня 1999 г. Согласно указанному законодательству Российской Федерации при выдвижении кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам, независимо от того, кто осуществлял это право выдвижения: непосредственно гражданин (граждане) избирательного округа, либо сам будущий кандидат в порядке самовыдвижения, либо избирательное объединение (блок) – во всех трех случаях для поддержки кандидата (его регистрации) должно быть собрано «не менее одного процента подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа» (в случае

---

<sup>14</sup> Волченко В.Н. Некоторые аспекты содержания реформы избирательного законодательства в РФ // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 6(25). – С 22.

<sup>15</sup> Российская газета. –1993. – 8 октября.

проведения досрочных выборов это число подписей сокращалось наполовину) (п. 2 ст. 24 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.; ст.ст. 39-40 Закона о выборах депутатов Государственной Думы от 21 июня 1995 г.; п. 2 ст. 42 Закона о выборах депутатов Государственной Думы от 24 июня 1999 г.).

В связи с принятием нового избирательного законодательства в 2002/2003 гг. порядок сбора подписей, необходимых для регистрации по одномандатному избирательному округу, несколько изменился. Во-первых, право непосредственного выдвижения утратили гражданин, группа, коллектив граждан. Что касается кандидата по одномандатному округу, участвующего в выборах в порядке самовыдвижения, либо выдвинутого партией, избирательным блоком, то для его регистрации в законодательстве 2002/2003 гг. также содержалось требование сбора 1% подписей избирателей, проживающих в избирательном округе. Вместе с тем формулировка требования числа подписей была дополнена специфическими требованиями кворума для небольших избирательных округов: если избирателей в них меньше 100 тысяч человек, то в таком избирательном округе требовалось уже не 1% поддержки избирателей, а «не менее 1 тысячи подписей» (ст. 42 Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» от 20.12.2002 г.). С принятием нового Закона о выборах депутатов Государственной Думы – от 18 мая 2005 г., были упразднены одномандатные избирательные округа и, в этой связи – из текста избирательного законодательства – изъяты все нормы, регулирующие процедуры выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам в Российской Федерации.

Процедура регистрации по многомандатному избирательному округу, создаваемому при выборах в Государственную Думу, в качестве условия ее осуществления по избирательному законодательству 2002-2005 гг. также предусматривала сбор подписей избирателей (в поддержку партийного списка). При первых выборах в Государственную Думу – 12 декабря 1993 г. – для регистрации общенационального списка кандидатов требовалось, «чтобы в его поддержку были собра-

ны подписи не менее 100 тысяч избирателей», из которых не более 15% должны были «приходиться на один субъект РФ» (п. 5 ст. 23 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утвержденного Указом Президента РФ в 1993 г.). В дальнейшем планка соответствующих требований количества собранных подписных листов была повышена и стабилизировалась. В соответствии с Законами о выборах депутатов Государственной Думы 1995, 1999, 2002 гг., 2005 гг. субъекты, выдвинувшие федеральный список кандидатов, обязывались собрать в его поддержку не менее 200 тысяч подписей избирателей. С учетом федеративного характера устройства России изначально устанавливалось минимальное число подписей избирателей, которое необходимо было собрать в одном субъекте РФ. Однако объем этого минимума определялся в разные годы по-разному. Так, по Закону 1995 г. – из этих двухсот тысяч на один субъект РФ должно было приходиться не более 7% от требуемого общего числа подписей» (ст. 39 Закона о выборах Государственной Думы от 21 июня 1995 г.). Согласно законодательству 1999-2002 гг.: на один субъект РФ могло приходиться не более 14 тысяч из необходимого для регистрации числа подписей избирателей (п. 2 ст. 43 Закона о выборах депутатов Государственной Думы от 24 июня 1999 г.; п. 2 ст. 43 Закона о выборах депутатов Государственной Думы от 20 декабря 2002 г.). В соответствии с Законом о выборах депутатов Государственной Думы от 18 мая 2005 г. на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 10 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Если сбор подписей осуществляется среди избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может составлять более 10 тысяч (п. 3 ст. 39 Закона РФ 2005 г.).

Однако в последующем правовое регулирование института подписных листов «пошло» в направлении их сокращения. Так, с 2009г. от сбора подписей избирателей на выборах соответствующего уровня были освобождены партии, представленные в Госдуме, законодатель-

ных (представительных) органах госвласти субъектов Федерации, представительных органах муниципальных образований. Не требовалось собирать подписи и в случаях представленности в законодательных (представительных) органах гос.власти не менее чем в 1/3 регионов.

В Федеральном Законе от 3 июня 2009 г. № 108-ФЗ было предусмотрено поэтапное сокращение требуемого числа подписей на выборах в Госдуму. Согласно Федеральному закону 2009г. на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва политическая партия осуществлявшая сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов, обязана была собрать не менее 150 тысяч подписей. На выборах депутатов Государственной Думы следующих созывов такая политическая партия обязана была собрать не менее 120 тысяч подписей избирателей. При сборе подписей на выборах депутатов Государственной Думы, как шестого, так и следующих созывов на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 5 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации, при этом подписи должны были быть собраны не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Если сбор подписей осуществлялся среди избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не могло составлять более 5 тысяч.

Однако в связи с изменениями, предусмотренными Федеральным законом от 02.05.2012 № 41-ФЗ, политические партии освобождены от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы, в органы госвласти субъектов федерации и местного самоуправления. Таким образом, с 2012г. поэтапное снижение числа подписей, не успев пройти апробацию практикой, отменено. При проведении всех выборов (кроме Президента России) все политические партии полностью освобождены от сбора подписей избирателей.

Что касается выборов Президента Российской Федерации, то сохранено требование о сборе подписей избирателей партиями, не представленными в Госдуме, либо законодательных (представительных)

органах госвласти не менее чем в 1/3 регионов. Однако необходимое количество подписей уменьшено. В Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (от 10 января 2003 г.): партия (блок) выдвижения кандидатов в Президенты освобождается от сбора 2 млн. подписей в его поддержку, если они имеют представительство в Государственной Думе от своего партийного списка. Так, в поддержку кандидата на должность Президента РФ нужно собрать не менее 100 тыс. (вместо 2 млн) подписей избирателей. С 2 млн до 300 тыс. сокращено количество подписей, которое требуется от самовыдвиженца. (Федеральный закон от 02.05.2012, № 41-ФЗ).

5. Также неопределенно (противоречиво) развивалось избирательное законодательство и в части, касающейся избирательного залога – его введения и порядка исчисления.

Избирательный залог в Российской Федерации впервые был установлен в 1999 году применительно к выборам депутатов Государственной Думы, и тогда же региональным законодателям было разрешено вводить залог на региональных и муниципальных выборах. Решение о внесении избирательного залога принимали кандидат, либо, соответственно, избирательное объединение, избирательный блок (до 2005 г.), политические партии (с 2005 г.). В 2002 году право кандидатов регистрироваться на основании залога было установлено для всех выборов, кроме выборов Президента РФ. Законом о выборах депутатов Государственной Думы от 18 мая 2005 г. было исключено регулирование избирательного залога, касающегося выдвижения индивидуальных кандидатов в депутаты (поскольку упраздняясь процедура выдвижения индивидуальных кандидатов и одномандатные избирательные округа), а максимальный размер федерального избирательного фонда для партии повышен с 250 до 400 миллионов рублей (ст. 66, п. 3 ст. 64 Закона РФ).<sup>16</sup> Однако позднее вступил в действие закон (от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ), полностью отменивший избирательный залог на российских выборах.

---

<sup>16</sup> СЗ РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.



В заключение отметим очевидное – на протяжении уже 20 лет в своем развитии российское избирательное законодательство то отстывает, то вновь возвращается ко многим положениям, сформулированным, в свое время в указах Б.Н.Ельцина о выборах в Госдуму 1993 года. Необходимо стабилизировать избирательное законодательство, поскольку, как уже указывалось, по его природе (регулирует высшую форму непосредственного народовластия) это законодательство конституционно-правового профиля. На наш взгляд, какой-то части избирательного законодательства можно было бы придать форму Федерального конституционного закона: если законодатель вновь возвращается к прежней норме законодательства о выборах, это показатель правильности соответствующей модели правового регулирования и показатель того, что эта норма может быть стабилизирована (через включение в Федеральный конституционный закон). Основой консолидации части норм избирательного законодательства в качестве основополагающих, являющихся по их природе конституционно значимыми, в современной Российской правовой системе является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме». Этот Закон в Российской Федерации стал своеобразным «головным законом», «основами избирательного законодательства», обладающим приоритетом применения в сравнении с иными законами о выборах. Однако этот Федеральный закон облечен в форму ординарного, обычного закона, поэтому является столь же нестабильным, как и иные законы о выборах.