

информационных услуг государственными организациями телерадиовещания и государственными периодическими печатными изданиями;

5) выработки более четких правовых норм по вопросам косвенного финансирования электоральных процедур при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента РФ.

Исследование взаимозависимости таких явлений, как финансирование федеральных выборов и финансирование политических партий в РФ приводит к выводу о том, что их правовое регулирование нуждается в комплексных правовых подходах в рамках единого правового акта; о необходимости обособления нормативной регламентации отмеченных аспектов электоральных отношений из общего комплекса избирательного законодательства свидетельствует и усложнение финансовых аспектов выборов, их подчиненность нескольким отраслям российской правовой системы. Этот вывод позволяет предложить для обсуждения возможные направления совершенствования российской избирательной системы по вопросам соотношения публично-правового и частного начал финансирования электоральных действий в рамках инициативного законопроекта «О финансировании федеральных выборов и финансировании политических партий в Российской Федерации».

Васенькин Александр Анатольевич*,

*аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»*

(г. Москва)

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выборы можно рассматривать как социальный механизм, посредством которого: рождается власть; реализуется сущность гражд-

* © Васенькин А.А., 2012

данского общества; формируются политические элиты; идет процесс социализации личности; осуществляются контроль и регулирование власти со стороны граждан; фиксируются общественные настроения. Но процедуры подготовки, проведения и подведения итогов выборов определяются избирательной системой. Ее можно считать способом, с помощью которого обеспечивается (или не обеспечивается) народное представительство.

На формирование избирательной системы в России, с точки зрения автора, существенное влияние оказывает Конституционный Суд Российской Федерации. Обозначилась целая система последовательных правовых позиций Конституционный Суд Российской Федерации.

Основаниями для типологии правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им по вопросам избирательного права, могут быть, например, повод к рассмотрению дела, функционально-предметное содержание вопроса: юридическая природа избирательных прав; защита избирательных прав граждан; ограничение избирательных прав; гарантии избирательных прав. Основанием для типологии может быть осуществление избирательных прав в соотношении со стадиями избирательного процесса. Возможна классификация в зависимости от территориального уровня объекта проверки; по материальным и процессуальным критериям.

Современные авторы, например Д.С. Кутишенко¹, предлагают следующую типологию решений Конституционного Суда Российской Федерации в сфере избирательного права в широком смысле:

- в выявлении конституционной природы избирательных прав граждан; придании им качеств индивидуальных, неотчуждаемых, основных; недопущении их необоснованного ограничения;
- конституционном толковании правовых норм отдельных институтов избирательного права (гарантий избирательных прав граждан, назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, образования избирательных округов и т.д.);
- конституционной корректировке сложившейся законодательной и правоприменительной практики, которая придала (или потенциально может придать) неконституционный смысл нормам избирательного права;

- толковании норм Конституции Российской Федерации, с помощью которых обеспечивается конституционная оценка и обоснование избирательного законодательства и одновременно развитие содержания самих конституционных норм без изменения текста соответствующих конституционных статей, посвященных защите избирательных прав граждан;

- реализации общепризнанных норм и принципов международного права и международных обязательств Российской Федерации, а также демократических и общепризнанных стандартов в области избирательных прав, которые служат основанием для формирования той или иной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении избирательных споров.

Остановимся на нескольких его судьбоносных решениях, повлиявших на формирование избирательного законодательства в сфере закрепления избирательных систем.

Одним из первых назовем Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений ФЗ от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»² где он указал, что выбор того или иного варианта избирательной системы и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности.

Конституционный Суд в Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П³ признал конституционность наличия в избирательном законодательстве «заградительного барьера», способствующего недопущению монополии на власть и гарантирующего избирательные права граждан. Противники внесенного законопроекта о 3%-ном заградительном барьере отметили, что главное требование Конституционного Суда о предусмотрении в законодательстве механизма защиты избирательных объединений в случае получения одним из них абсолютного большинства голосов избирателей, принявших участие в голосовании, соблюдено. Такому общественному объединению не могут быть пе-

реданы все депутатские мандаты. В связи с этим, в современных условиях отсутствует необходимость, а также целесообразность в снижении столь высокого «заградительного барьера»⁴. Кроме того, принятая величина «заградительного пункта» на федеральных выборах будет способствовать повышению ответственности политических партий перед избирателями, их активности в предстоящих избирательных кампаниях, а также позволит сформировать законодательный орган из партий, которые действительно пользуются поддержкой электората⁵.

Он указал на два условия, которые должны выполняться при выборах по пропорциональной системе: прохождение в законодательный орган не менее двух списков и получение этими избирательными объединениями абсолютного большинства голосов избирателей (т.е. 50 процентов плюс один голос), принявших участие в голосовании⁶. В соответствии с п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» заградительный пункт может устанавливаться законом субъекта и не должен превышать 7%. Следовательно, региональный законодатель может вообще не вводить необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов процентный барьер голосов избирателей, полученных списком кандидатов. Но, тем не менее, ни один субъект не отказался от его введения, причем на уровне 7% он установлен в шестидесяти двух субъектах, 6% – в двух, 5% – в семнадцати, 4% – в двух⁷. Таким образом, в зависимости от различных условий один и тот же размер барьера может выступать и как допустимый, и как чрезмерный. Поэтому при установлении величины заградительного пункта необходимо учитывать: требование обоснованности, выполнения принципа пропорциональности, тех задач, ради осуществления которых он вводится. С точки зрения автора, установление 7 % барьера при формировании представительного органа субъекта федерации, чрезмерно – вполне обоснованным и адекватным был бы 5 % барьер.

Об избирательных системах на муниципальном уровне Конституционный Суд РФ высказал свою позицию в Определении от 1 июня 2010 года № 830-О-О⁸. Рассматривая вопрос о возможности примене-

ния на выборах в представительные органы муниципального образования первого созыва вновь образованных муниципальных образований вместо мажоритарной избирательной системы полностью пропорциональной избирательной системы Конституционный Суд РФ не признал такое регулирование нарушением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления. Было отмечено, что определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и быть по возможности гибким, с тем, чтобы местные сообщества могли сами на основании закона и в соответствии с ним определять конкретный организационно-правовой механизм осуществления местного самоуправления на соответствующей территории с учетом исторических и иных местных традиций.

В Конституционном Суде Российской Федерации решался вопрос о конституционности использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах как единственно возможной.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П⁹ отметил, что «законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций», а «использование избирательных систем, в том числе пропорциональной, должно осуществляться с учетом особенностей избирательной демократии на муниципальном уровне».

При этом Конституционный Суд фактически признал оптимальность использования при формировании представительных органов поселений как наиболее приближенного к населению уровня публич-

ной власти мажоритарной избирательной системы, отметив, что «потенциал личного участия граждан в местных делах, в том числе выборах, в поселениях, прежде всего сельских, с малочисленным населением более высок, чем в муниципальных районах и городских округах, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями, чему в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы».

Разбиение списка на территориальные группы создает дополнительные основания для отказа спискам в регистрации или отмены их регистрации в ходе кампании через «выбывание» списка тем или иным путем одной их групп, после чего их число становится меньше установленного законом, как было 11 марта 2007 г. со списками партии «Союз правых сил» на выборах в Волгоградской, Псковской областях и Республике Дагестан¹⁰. Эта ситуация стала предметом обращения в Конституционный Суд РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П¹¹ признавалась неконституционной норма закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» о снятии с выборов партии при выбытии хотя бы одной региональной группы из ее предвыборного списка. В результате Законом Вологодской области от 28 апреля 2008 г. № 1778-ОЗ «О внесении изменения в ст. 41 Закона области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» данная формулировка была заменена нормой следующего содержания: «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в областном списке кандидатов оказалось менее десяти»¹².

Таким образом, избирательная система и избирательные процедуры в России под влиянием решений Конституционного Суда претерпели существенные изменения.

* См.: Кутишенко Д.С. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в развитии избирательного законодательства // Автореф. дис. канд. юр. наук. – Белгород, 2010. – С.8.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 г. № 77 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений ФЗ от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1995 г. – № 6.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5969.

⁴ См.: Официальный отзыв Правительства РФ от 24.08.2006 № 3130п-15П «На проект Федерального закона №307018-4 «О внесении изменений в ст. 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: справочная правовая система «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. Банк «ВерсияПроф».

⁵ См.: Решение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 13.11.2006 № 98 «Заключение по проекту Федерального закона №307018-4 «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: справочная правовая система «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. Банк «ВерсияПроф».

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5969.

⁷ Примечательно, что на региональных выборах в 2008 г. все избирательные объединения, зарегистрировавшие свои списки, преодолели градопостроительный пункт, установленный на уровне 7% – в Ульяновской области, Алтайском крае, Республике Ингушетия; 6% – в Сахалинской области; 5% – в Забайкальском крае. А вот в Кемеровской области барьер в 7% смогла преодолеть только «Единая Россия».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 830-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2010. – № 6.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 5.

¹⁰ Подробнее см.: Кынев А. Основные правовые особенности выборов региональных парламентов 1 марта » [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.regnum.ru/news/1130163.html; Киселев М. Доказано: мины были // Псковская губерния. – 2008. – 19-25 марта; Минаев К. Колонны по двадцать два // Псковская губерния. – 2006. – 22-28 ноября; Киселев М. Проверено: мины есть // Псковская губерния. – 2007. – 7-13 февраля; Андреев М. Изменяй и властвуй // Псковская губерния. – 2007. – 21-27 февраля.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подп. «л» п. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Российская газета. – 2008. – 19 марта.

¹² См.: Закон Вологодской области от 28 апреля 2008 г. № 1778-ОЗ «О внесении изменения в статью 41 Закон области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» // Красный Север. – 2008. – № 51.