

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В НАЧ. 2000-Х ГГ.

### REFORM OF THE ELECTORAL LEGISLATION OF RUSSIA IN THE EARLY 2000S

**A. Zelenyn  
L. Tikhonova**

*Summary:* The article analyzes the problem of the evolution of electoral legislation in the context of the state-legal development of Russia in the early 2000s.

The article examines the historical conditions under which the Federal Law «On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation» was developed and adopted. The article analyzes the changes made by this normative legal act to the legislation on elections. It is stated that the main purpose of these changes was the desire of the legislator to provide stronger guarantees for the implementation of citizens' electoral rights. Objective and subjective factors that contributed to the duration of the process of making adjustments to the electoral legislation at the regional level are identified.

*Keywords:* Federal law, election campaigns, political parties, representative bodies, election commissions.

**Зеленин Алексей Анатольевич**

*д.полит.н., профессор, Кемеровский государственный университет  
kir.kemsu@yandex.ru;*

**Тихонова Лариса Евгеньевна**

*соискатель, Кемеровский государственный университет  
larisatikhonova@mail.ru*

*Аннотация:* В статье анализируется проблема эволюции избирательного законодательства в контексте государственного-правового развития России в нач. 2000-х гг.

Рассматриваются исторические условия, в которых происходили разработка и принятие Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Анализируются изменения, вносимые данным нормативным правовым актом в законодательство о выборах. Констатируется, что основным предназначением этих изменений являлось стремление законодателя обеспечить более прочные гарантии реализации избирательных прав граждан. Выявляются объективные и субъективные факторы, способствовавшие длительности процесса внесения корректив в избирательное законодательство на региональном уровне.

*Ключевые слова:* Федеральный Закон, избирательные кампании, политические партии, представительные органы, избирательные комиссии.

После принятия в 2001 году Федерального закона «О политических партиях» Президент РФ внес в Государственную Думу разработанный в Центризбиркоме законопроект, вносящий существенные коррективы в избирательное законодательство России, сформировавшееся во 2-й пол. 1990-х гг. Активная работа над данным законопроектом в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, обсуждение поправок, вносимых депутатами, и их последующее согласование завершились принятием в июне 2002 г. нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», разительно отличавшегося от прежних узаконений в сфере избирательного права – Федерального Закона от 26 октября 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» № 56-ФЗ [1] и Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 124-ФЗ [2]. Более того, закон 2002 г. в его окончательном варианте существенно отличался и от того законопроекта, который был внесен в Федеральное Собрание РФ годом ранее.

В процессе обсуждения законопроекта депута-

ми Государственной Думы был предложен целый ряд поправок, которые вошли в итоговый текст закона. Во-первых, следует отметить серьезное изменение трактовки термина «избирательное объединение». Прежнее расширительное толкование этого понятия приводило к «захламлению» электорального пространства во время избирательных кампаний второй пол. 1990-х гг. избирательными «объединениями-однодневками». Теперь такими объединениями признавались только политические партии и создаваемые ими союзы. Соответственно изменилось и понятие «избирательного блока». Ими стали признаваться коалиции двух – трех политических партий, за каждой из которых была признана роль объединения.

Во-вторых, в 2002 г. стали не обязательными внесение залога и сбор подписей граждан в поддержку кандидатов, выдвинутых партиями, либо избирательными блоками. Впрочем, демократизм подобного решения не следует переоценивать: оно распространялось далеко не на всех политических акторов, а лишь на те блоки и партии, которые были допущены к участию в ближайших выборах.

Наиболее активные споры в процессе разработки

закона вызвало содержание одной из его статей, предполагавшее повсеместный переход от мажоритарной системы избрания депутатов региональных представительных органов к смешанной системе, когда по прежней схеме избиралась лишь половина депутатского корпуса. Другая же половина депутатов наделялась мандатами по результатам пропорциональных выборов: депутатские места здесь распределялись в зависимости от результатов голосования избирателей по партийным спискам [3].

Серьезные изменения коснулись и порядка образования и деятельности избирательных комиссий. С одной стороны, принятие закона 2002 г. означало на практике обретение последними гораздо большей независимости от региональных структур исполнительной власти и, в первую очередь, от губернаторского корпуса. С другой стороны, значительно усиливалась ответственность, как самих комиссий, так и отдельных ее представителей за нарушение избирательного законодательства и механизма проведения избирательных кампаний. Так, в ФЗ 2002 г. впервые была нормативно закреплена возможность роспуска комиссий, не исполнивших в срок вынесенных им судебных предписаний. Что же касается индивидуальной ответственности, то следует обратить внимание на то обстоятельство, что вынесение в отношении члена комиссии административного взыскания неминуемо влекло за собой его вывод из комиссии и прекращение полномочий [3].

Следует отметить и то обстоятельство, что вновь принятый закон включал в себя целый комплекс мер, призванных обеспечить более действенный механизм охраны прав и свобод российских граждан в избирательной сфере, обеспечивающий честный характер выборов и полную прозрачность в подведении их итогов.

Так, узаконением воспрещался отныне отказ кандидату в регистрации, на основе попытки представить им недостоверные сведения о себе. В соответствии с новым подходом законодателя, теперь снятие кандидата происходило лишь в том случае, когда сокрытые им сведения касались имевшейся у него судимости, либо свидетельствовали о наличии у него второго гражданства, что в глазах законодателя было не менее страшным грехом. Во всех остальных случаях сокрытой информации решение оставалось за избирателями: кандидат регистрировался, но тот факт, что он скрыл достоверные сведения о своем имуществе и доходах, доводился до сведений электората. Безусловно, о данных фактах избиратели должны были быть проинформированы, а уж затем им предстояло самостоятельно принять решение за какого из кандидатов голосовать [3].

Серьезные изменения произошли в правовом регулировании референдума. Отсутствие региональных за-

конов о референдуме, обусловленное явным нежеланием губернаторов вводить на вверенной им территории столь демократическую процедуру, отныне не являлось препятствием для проведения референдумов в субъектах Российской Федерации: чтобы он состоялся достаточно стало принятие Указа Главы государства. В данном случае речь шла о безусловном укреплении системы гарантий избирательных прав граждан, что, на наш взгляд, являлось типичным примером социального маневрирования, заключающегося в снятии существовавших в нач. 2000-х гг. противоречий, между политической системой и общественными интересами, минимизации негативного отношения регионального социума к власти [4, с. 27]

Как и во всех случаях, связанных с внесением существенных изменений в федеральное законодательство, субъектам Российской Федерации был определен конкретный период, в течение которого региональное законодательство в сфере выборов и народного голосования должно было быть приведено в соответствие с новыми узаконениями. В соответствии с содержащимся в самом законе требованием, все российские регионы обязывались по истечении этого периода перейти на смешанную избирательную систему, что автоматически требовало включения в избирательное законодательство субъекта РФ нормы, в соответствии с которой часть депутатов избиралась в соответствии с принципами пропорциональных выборов. Исключение было сделано лишь для тех регионов, где функционировало менее 3-х местных территориальных организаций политических партий.

В принципе, сложность процесса законотворчества имеет объективный характер, что автоматически обуславливает его длительность. В данной же конкретной ситуации сказывался и объем тех поправок, которые должны были быть внесены в региональное законодательство.

Так, необходимо было определиться с количественным составом депутатского корпуса, который должен был неизбежно увеличиться при переходе к пропорциональной системе. Кроме того, в избирательном законе субъекта РФ требовалось зафиксировать планку заградительных барьеров, определиться с формой списков кандидатов – закрытых, либо открытых. Наконец, местным законодателям следовало решить вопрос о целесообразности деления региональных списков на субрегиональные группы.

Впрочем, сказывался и чисто субъективный фактор. Переход к частично пропорциональной системе означал на перспективу значительное увеличение депутатского корпуса, причем половина депутатов станет представителями политических партий, действующих на федеральном уровне и, соответственно, в меньшей степени будут связаны с региональными элитами. Данное

обстоятельство не могло не волновать губернаторов. В результате большинство регионов сознательно затягивало процесс принятия избирательных законов субъектов федерации, надеясь на то, что федеральный диктат будет смягчен, и соответствующие законы будут приняты лишь в мае–июле 2003 г.

В то же время, федеральная власть стремилась ускорить процесс реформирования избирательного законодательства субъектов РФ. Доказательством этого является, в частности, разработка Центральной избирательной комиссией РФ специальных Методических рекомендаций по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. К сожалению, Центризбирком несколько запоздал с этой помощью: рекомендации были утверждены лишь в конце декабря 2002 г., когда большая часть законодательной работы в субъектах РФ уже была проведена. Лишь в четверти российских регионов мнение

Центральной избирательной комиссии было принято во внимание, причем речь идет именно о тех субъектах РФ, избирательные законы которых были приняты позднее большей части регионов [5, с. 5]. В результате поспешности 80 % региональных законодателей требования федерального закона в установленный срок (14 июля 2003 г.) оказались в итоге не выполненными<sup>1</sup>.

В целом, несмотря на скрытое противодействие со стороны местных органов власти субъектов Федерации в части быстрой модернизации своих избирательных законов, процесс внедрения новых норм прошел достаточно безболезненно и шел по эволюционному пути. Эпоха кардинальных перемен завершилась и дальнейшие изменения избирательного права характеризовались точечными изменениями федеральных нормативных правовых актов и приведением в соответствие с ним законодательства субъектов. ФЗ 2002 г. с последующими дополнениями и корректировками до сегодняшнего дня является основным гарантом реализации избирательных прав граждан России [6, с. 50].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации. Федеральный Закон от 26 октября 1994 г. № 56-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Гарант: справ. правовая система. Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://base.garant.ru/171520/>
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27.09.2002 № 119-ФЗ; 04.07.2003 № 102-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
4. История и современные тенденции развития гражданского общества и государства: правозащитный аспект / под. ред. С.О. Гаврилова, А.В. Гавриловой. – М., 2019.
5. Луговская М.Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. № 4. С. 2–10.
6. Полякова Э.И. Тенденция развития избирательной системы России и электорального поведения // Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями образовательных организаций высшего образования Российской Федерации. – М.: РЦОИТ, 2015. – С. 50.

© Зеленин Алексей Анатольевич (kir.kemsu@yandex.ru), Тихонова Лариса Евгеньевна (larisatikhonova@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»

<sup>1</sup> По состоянию на начало ноября 2003 г. местные законы, регламентирующие выборы в представительный орган субъекта РФ были приведены в соответствие с федеральным законодательством лишь в 78 регионах, из них лишь в одном (Корякском автономном округе) количество территориальных структур политических партий было менее трех [Прим. авторов].