

ПАВЕЛ АНДРЕЕВИЧ БОРНОВОЛОКОВ – канд. юрид. наук
доцент кафедры трудового и предпринимательского права ТГИМЭУП

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ
И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

В настоящее время избирательное законодательство является одним из наиболее активно развивающихся элементов системы законодательства России.

В нашей стране совершенствуются федеральное, региональное законодательство о выборах и избирательная система.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы. В недалеком прошлом выборы в нашей стране были безальтернативными и проводились на основе декларативных норм. Почти стопроцентная явка избирателей и огромный процент голосующих «за» свидетельствовали о формальности выборов в советский период.

Сейчас выборы из формальных превратились в демократический способ формирования органов власти. Однако избирательное законодательство не лишено недостатков. Оно в некоторой степени противоречиво (федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ), имеет пробелы, отличительной его чертой является нестабильность, что проявляется в изменениях и дополнениях в законы на каждые новые выборы. В значительной степени это является условием нарушения избирательных прав граждан.

Указанные и многие другие причины обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования законов о выборах.

Федеральный закон от 12.06.02 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)¹⁴⁰ затрагивает важнейшие вопросы избирательной системы, и не вызывает сомнения, что первое место в системе избирательного законодательства России занимает этот закон. Не случайно ряд авторов называют его «рамочным», «базовым».

Совершенствование федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴¹ можно свести к нескольким основным направлениям.

1. Федеральному закону «Об основных гарантиях...» следует придать статус федерального конституционного закона, поскольку в нем содержатся важнейшие вопросы, затрагивающие избирательные права граждан, их гарантии и способы формирования органов власти в России.

Законодатель его не назвал таковым, видимо, потому, что для принятия и внесения в него поправок требуется как минимум 2/3 голосов депутатов Государственной Думы и не менее 3/4 голосов членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которые собрать весьма проблематично.

Избирательным законам во всех странах уделяют весьма пристальное внимание. Например, согласно Конституции Испании 1978 года порядок всеобщих выборов должен регулироваться органическим законом, в Конституции Кыргызской Республики 1993 года предусмотрено принятие конституционного закона о выборах, Конституция Итальян-

¹⁴⁰ Федеральный закон от 12.06.02 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. от 27.09., 24.12.02 г., 23.06., 04.07., 23.12.03 г., 07.06., 12, 22.08., 11.12.04 г., 29.06., 21.07.05 г., 12.07.06 г., 05.12.06 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52. Ч. I. Ст. 5132; РГ. 2003. 25 июня. № 122, РГ. 2003. 8 июля. № 131, РГ. 2003. 9 июля. № 132, РГ. 2004. 14 авг. № 173, РГ. 2004. 15 дек.. № 277, РГ. 2005. 26 июля. № 161, РГ. 2006. 15 июля. № 153. РГ. 2006. 7 дек.

¹⁴¹ Далее: Закон «Об основных гарантиях...».

ской Республики 1947 года запрещает применять сокращенную процедуру рассмотрения к законопроектам о выборах¹⁴².

Следует указать, что существует серьезная коллизия в формулировках законов, которой не было найдено адекватного разрешения в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы 2003 года.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» (п. 4 ст. 56) устанавливает дополнительное ограничение, отсутствующее в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴³: «...в период избирательной кампании за счет средств соответствующего избирательного фонда также должна осуществляться оплата рекламы организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются кандидаты, избирательные объединения, их доверенные лица и уполномоченные представители, общественные объединения...»

Пунктом 6 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусмотрено, что, если федеральный закон противоречит Федеральному закону «Об основных гарантиях...», то применяются нормы последнего закона. Нельзя не учитывать, что Конституция РФ не допускает установление более высокой юридической силы одного федерального закона по отношению к другому федеральному закону.

Недопустимость установления приоритетности одного федерального закона перед другим неоднократно подчеркивалась в правовых позициях Конституционного Суда РФ¹⁴⁴.

Практика проведения выборов депутатов Государственной Думы 2003 года показала серьезность противоречий между указанными федеральными законами. В одних случаях избирательные комиссии и суды при решении вопроса об ответственности кандидата руководствовались нормами Федерального закона «Об основных гарантиях...» (по основаниям, указанным в данном федеральном законе, кандидату в депутаты Государственной Думы по Энгельсскому одномандатному избирательному округу Е.И. Шлычкову соответствующей окружной избирательной комиссией было отказано в регистрации, и областной суд подтвердил правомерность этого решения), в других случаях избирательные комиссии и суды ориентировались на более благоприятные для кандидатов формулировки федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴⁵.

Подобные правовые ситуации значительно снижают защищенность избирательных прав граждан. Отметим, что в России федеральный закон «Об основных гарантиях...» оказывает значительное влияние на избирательные законы субъектов РФ, поскольку содержит конкретные и весьма жесткие предписания по отдельным вопросам.

2. В статью 63 федерального закона «Об основных гарантиях...» следует внести изменения, согласно которым в бюллетене для голосования восстановить графу «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»).

Федеральным законом от 12.07.06 г. № 107-ФЗ¹⁴⁶ в статью 63 закона «Об основных гарантиях...» были внесены изменения и в бюллетене для голосования графа «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») отменена.

В бюллетене для голосования графа «против всех» является формой выражения отношения избирателей к «формируемой власти», и не следовало ее отменять, так как при таком голосовании проявляется свобода волеизъявления избирателей и их недоверие кон-

¹⁴² Конституции зарубежных стран. Сост. В.Н. Дубровин М., 2003. С. 69, 202.

¹⁴³ Федеральный закон от 10.01.03 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21.07.05 г., 12.07.06 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172; РГ. 2006. 15 июля. № 153.

¹⁴⁴ Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 497.

¹⁴⁵ Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права 2004. № 2.

¹⁴⁶ Российская газета. 2006. 15 июля. № 153.

кретным кандидатам и политическим партиям, поэтому сомневаться в необходимости этой графы нет никаких оснований.

3. Следует закрепить в федеральном законе «Об основных гарантиях...» обязанность кандидатов на выборные должности указывать сведения о снятой (погашенной) судимости¹⁴⁷ в целях полной информации о личностях кандидатов, чтобы избиратели были полностью осведомлены о прошлом кандидатов.

Предоставление сведений о снятой или погашенной судимости не влечет правовых последствий, связанных с судимостью. На практике выявляется множество случаев участия в выборах кандидатов со снятой или погашенной судимостью.

Автор провел анкетирование 300 избирателей по данной проблеме и выявил, что, по мнению 81 % анкетированных, следует обязать кандидатов указывать сведения о снятой или погашенной судимости; только по мнению 2 % – в этом нет необходимости; остальные анкетированные – затруднились ответить на вопрос.

4. Необходимо закрепить в законе «Об основных гарантиях...» альтернативность выборов как обязательное условие проведения выборов всех уровней.

Законами о выборах допускаются случаи проведения голосования при выдвижении и регистрации одного кандидата (например, безальтернативные выборы допускаются законодательством Тюменской области).

В пункте 33 статьи 38 закона «Об основных гарантиях...» закреплено, что если к дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Однако, в порядке исключения, допускается проведение голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации), а также при повторном голосовании (п. 35 ст. 38 ФЗ).

Представляется, что безальтернативные выборы не соответствуют принципам легитимности и демократизма и могут превратиться в формальность. А альтернативность, как обязательное условие проведения выборов всех уровней, обеспечит реальную состязательность кандидатов на выборные должности.

5. Текст федерального закона «Об основных гарантиях...» перегружен объемными формулировками. Есть смысл упростить неудачно сформулированные нормы закона.

Например, название статьи 22 федерального закона – «Общие условия формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий», возможно, назвать – «Общие условия формирования избирательных комиссий», с учетом того, что в последующих статьях определяется порядок формирования всех видов избирательных комиссий в отдельности. Также, например, содержащуюся в законе формулировку «федеральным конституционным законом, федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации» следовало бы заменить словом «законом».

6. Возможно исключение из федерального закона «Об основных гарантиях...» некоторых положений о референдуме, так как они прописаны в федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» (в случае необходимости внести дополнения в федеральный конституционный закон) и нет смысла дублировать одни и те же нормы.

Совершенствование федерального закона возможно и по другим направлениям.

¹⁴⁷ В юридической литературе некоторыми авторами (А. А. Вешняков, А. В. Зиновьев и др.) высказывается данное предложение.

Таким образом, федеральному закону «Об основных гарантиях...» необходимо придание статуса федерального конституционного закона, требуется его стилистическая доработка и совершенствование по сути.