

УДК 342.34:342.8

Двадцать псевдodemократических реформ в политической системе России

Ю.А. ДМИТРИЕВ,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
член-корреспондент Российской академии образования,
доктор философии, профессор права Оксфордского университета
e-mail: info@ydmitriev.ru

Рассматриваются особенности реформ избирательного законодательства и законодательства о политических партиях Российской Федерации и их влияние на политическую ситуацию в стране.

Ключевые слова: демократия, выборы, избирательное право, избирательная система.

*Twenty-pseudo-reforms in the Russian political system
Dmitriev Y.*

The features of the reform of electoral legislation and legislation on political parties of the Russian Federation and their influence on the political situation in the country.

Keywords: democracy, elections, electoral law, the electoral system.

В настоящий момент Российская Федерация переживает этап, подобный началу 90-х годов прошлого века — эпохе «раннего» Б.Н. Ельцина, только с акцентом на большую управляемость происходящими в стране процессами. На первый взгляд массовые выступления оппозиции на Болотной площади и ответные демонстрации на Поклонной горе — яркое подтверждение известного ленинского тезиса о том, что «верхи не могут, а низы не хотят жить по-старому». Подтверждением данного тезиса является мощная политическая реформа, инициированная бывшим Президентом России Д.А. Медведевым. Однако нам представляется, что это — только иллюзия реформы.

Рассмотрим несколько аргументов в поддержку этого тезиса.

1. Не вызывает сомнений то, что В.В. Путин и Д.А. Медведев — более чем соратники. Об этом свидетельствует целый ряд фактов, не вполне укладывающихся в сложившуюся в России и в мире модель демократического развития: во-первых, очевидна преемственность власти в форме ее передачи практически по формуле престолонаследия, подтверждающая известный тезис: «В России власть не столько законная, сколько отеческая»; во-вторых, преждевременный старт президентской избирательной кампании В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» с заранее обозначенной должностью второго лица в государстве для уходящего Президента России Д.А. Медведева. (Такой шаг, будь он предпринят кем-то из оппозиционных кандидатов, немедленно был

бы подвергнут не только критике со стороны партии власти, но и легальному (по решению суда) устранению кандидата из предвыборной гонки); в-третьих, гарантированное «обращение» кандидата в Президенты В.В. Путина на победу, причем заведомо — уже в первом туре голосования. Сами по себе эти факты не имели бы негативного или противоправного значения, если бы не превращали выборы — всенародное высшее волеизъявление (ст. 3 Конституции РФ) — в фарс. И здесь встает закономерный вопрос: что важнее для России — выборы сами по себе или победа в них В.В. Путина? Полагаем, что обостренная реакция «болотной оппозиции» вызвана именно тем, что правящая власть поставила победу в них В.В. Путина на первое место, хотя в демократическом государстве должно быть наоборот.

И, наконец, в-четвертых, комментируемые ниже реформы инициированы были уходящим Президентом РФ. С одной стороны, это правильно, поскольку вновь избранный Президент РФ начинает не «с чистого листа», а приходит на уже подготовленное правовое поле. С другой стороны, у В.В. Путина появляется возможность кроить это правовое поле «под себя». А нам хорошо известна практика, когда закон, будучи принятым, до вступления в юридическую силу (а до 2015 года воды много утечет) превращался в свою прямую противоположность.

Таков общий политический фон, на котором развиваются рассматриваемые нами реформы.

2. Формально цель проводимых в России реформ — демократизация политической си-

стемы. О содержании президентских инициатив нам, увы, известно, пока только из комментариев в средствах массовой информации. В отличие от узкоспециального Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», важнейшие для будущего политического развития России проекты не удостоились всенародного или профессионального обсуждения в кругу специалистов, юристов или политиков (имеется в виду так называемая «несистемная» оппозиция). Однако и из доступных комментариев ясно, что отечественная политическая система продолжает развиваться по маятниковому сценарию: от социалистической демократии — к максимальной свободе, затем — к полицейскому государству, а потом — вновь к «расширению» демократических начал. Реальная цена этого «расширения» показана ниже на конкретных примерах.

3. Одним из камней преткновения действующей политической системы стали политические партии, точнее, законодательные ограничения их числа и процедуры создания. Излишне зарегулированная система регистрации федеральных партий, их региональных отделений, установление предельного минимального числа их членов, фактический запрет на создание региональных политических партий, установленные действующим Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», привели к резкому сокращению числа партий — с нескольких сотен в начале 1990-х годов до семи официально зарегистрированных Министерством юстиции РФ на сегодняшний день. Более того, переход четырех из этих партий в разряд парламентских, т. е. обеспечивших политическое представительство в Государственной Думе, разделил оппозицию на системную (парламентскую) и несистемную (внепарламентскую), а также серьезно нарушил принцип равноправия официально зарегистрированных партий в части сбора подписей избирателей в поддержку списка кандидатов от непарламентских политических партий. В результате в Государственной Думе IV и V созывов оппозиция стала формальной, а сама нижняя палата Парламента утратила, по образному выражению бывшего спикера Думы, статус «места для дискуссии».

В этой связи Д.А. Медведев внес в Государственную Думу проект федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», устраняющий бюрократические препятствия на пути создания большего числа политических партий при помощи резкого снижения минимального числа членов, объединенных в региональные отделения вновь создаваемых партий. Настолько резкого, что даже некоторые депутаты Парла-

мента и лидеры действующих партий усомнились в целесообразности такого либерального подхода.

На самом деле в этом предложении заложено внутреннее противоречие. Как показал опыт Болотной и иных площадей и проспектов столицы, на которых проходили митинги оппозиции, эти силы пока не в состоянии объединиться. На самом деле увеличение числа парламентских партий будет еще больше разобщать оппозицию, и большинство в Думе в этих условиях всегда будет принадлежать партии власти, как бы она не именовалась.

4. В стране началась радикальная, четвертая за последние 20 лет, реформа процедуры формирования парламента. И если первые три созыва Государственная Дума формировалась по относительно сбалансированной смешанной избирательной системе, в которой 50% депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, а 50% — по партийным спискам, то последние два созыва Дума формировалась на 100% по пропорциональной системе, что вызвало волну критики как со стороны рядовых избирателей, так и со стороны специалистов-юристов. Д.А. Медведев, учитывая эту критику, совместил две несовместимые избирательные системы: пропорциональную и мажоритарную, восстановив одномандатные избирательные округа, в которых, согласно внесенному в Думу проекту закона, кандидаты в депутаты будут выдвигаться исключительно политическими партиями.

Таким образом, огонь критики в адрес партии «Единая Россия» из столиц — Москвы и Санкт-Петербурга — будет перенесен на периферию — в крупные города, ставшие центрами будущих избирательных округов. Однако штука в том, что границы округов вовсе не обязательно будут совпадать с границами субъектов Федерации; более того, в целях обеспечения равенства числа голосов избирателей, поданных за каждого депутата, каждые 10 лет будет производиться «перенарезка» территорий этих округов. В условиях действия такой избирательной географии победа будет принадлежать исключительно выдвиженцам от партии (партий), обладающей административным ресурсом, т. е. партии (партиям) власти. Хорошо, если депутатам действующей Думы от оппозиции удастся протащить в будущий закон возможность выдвижения в избирательных округах независимых кандидатов. Это повысит качество конституционно установленной непосредственной демократии, но вряд ли гарантирует успех в конкуренции независимых кандидатов в депутаты с партийными.

В унисон инициативе Д.А. Медведева 22 февраля 2012 г. прозвучало заявление

В.В. Путина, сделанное им при посещении Таманской дивизии: «Наличие легальной оппозиции необходимо». Развитием этого тезиса Главы государства якобы стало снижение ограничительного порога для прохождения в Думу с 7% до 5% голосов избирателей. Но на самом деле даже такой порог в абсолютных цифрах означает максимальную потерю 5,5 млн голосов избирателей, отдавших их за мелкие оппозиционные партии, тем более что создание блоков политических партий до выборов действующим избирательным законом в России запрещено, что еще более стимулирует разобщение оппозиции.

5. Один из президентских проектов предполагает существенное уменьшение числа подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата в Президенты России. Вообще-то сбор подписей подвергался ожесточенной критике как «слева», так и «справа» на всем протяжении использования этого метода в кампании по выборам, особенно Президента России. Конечно, 2 млн подписей избирателей — это много. Однако специалисты подсчитали, что эта процедура стоит 200 млн рублей и занимает ровно один месяц. Яркое подтверждение тому — участие в прошедшей избирательной кампании миллионера М.Д. Прохорова. Однако эта избирательная компания выявила и еще одну, ранее никому не ведомую роль подписей, собранных в поддержку кандидата в Президенты. Как известно, установленная законом допустимая погрешность при проверке подлинности подписей избирателей составляет не более 5% от общего их числа, в связи с чем кандидаты собирали их с запасом примерно в 20%. Но прошедшая президентская компания дала ошеломительный результат: у кандидата в Президенты лидера партии «Яблоко» Г.А. Явлинского недействительными оказалась 1/3 всех собранных подписей. Конечно, можно сослаться на происки Центральной избирательной комиссии России, предвзятость экспертов и даже судей Верховного суда РФ, оставивших иск кандидата к ЦИК России без удовлетворения. Однако напрашивается другое предположение: такой опытный политик, как Г.А. Явлинский, вряд ли мог не знать, что часть подписей изготовлена при помощи ксерокса. А если знал, то, судя по предварительным и последующим заявлениям, и не рассчитывал на победу. Одним из последователей его заявлений был ответ на предложение В.В. Путина направить своих наблюдателей на избирательные участки в день голосования 4 марта. Условием согласия партии «Яблоко» стало выполнение требования об отставке Председателя ЦИК России В.Е. Чурова. Но это требование не только невыполнимо, оно и юридически

и организационно бессмысленно. Юридически, поскольку ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вообще не устанавливает порядка досрочной отставки не только отдельных членов комиссии, но и всей комиссии в целом. Наверное, это существенный дефект названного закона, но исправлять его надо не в форме митингов и ультиматумов, а в законодательном процессе. А организационно — поскольку отставка одного отдельно взятого члена ЦИК России, пусть и Председателя, ничего в конечном итоге не меняет. Судя по этой цепочке фактов, Г.А. Явлинский рассчитывал лишь на участие в выборах, но не на победу.

6. Конечно, проблема фальсификации выборов существует и стоит довольно остро. Но решаться она должна, еще раз повторимся, не на митингах, не требованиями отставки кого бы то ни было и даже не с помощью Web-камер, установленных на избирательных участках, а в судах. Что касается последних, то по итогам парламентских выборов 4 декабря 2011 г. в суды поданы иски об обжаловании итогов выборов на 1% избирательных участков в целом по стране (менее 1 тысячи), что в 3 раза меньше, чем по итогам предшествующей кампании 2006 года.

7. Кстати, о видеокameraх: на каждом из 91 тыс. избирательных участков установлено было по две видеокamera на общую сумму в 36 млрд руб. Затраты, на наш взгляд, совершенно неоправданные. Во-первых, странно было бы предполагать, что нечестные члены участковых избирательных комиссий будут фальсифицировать ход голосования или его итоги перед видеокameraми. Во-вторых, видеозапись в судебном заседании, в соответствии со ст. 84 Уголовно-процессуального кодекса РФ, может демонстрироваться одной из сторон процесса в качестве доказательства только в уголовном процессе, а для этого уголовное дело сначала надо возбудить. Во всех остальных случаях решение о демонстрации видеозаписи может вынести только суд (при наличии иных веских аргументов, представленных истцом). Вряд ли таким аргументом может стать заявление о домашнем просмотре видеозаписи с избирательного участка. Видимо, прежде чем вкладывать колоссальные деньги в оснащение избирательных участков специальной техникой, следовало бы двум юристам, находящимся у власти, позаботиться о процессуальной аргументации подобных действий. В противном случае это всего лишь имитация прозрачности выборов. А вот куда действительно необходимо вкладывать деньги, так это в обору-

дование избирательных участков в труднодоступной местности, где организуется досрочное голосование в ходе избирательной кампании. При том что автор этих строк — противник проведения досрочного голосования, но не в связи с угрозой фальсификаций, а в связи с нарушением принципа равноправия избирателей. Досрочное голосование в нашей стране начинается за 15 дней до дня голосования (ст. 65 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Причем на Колыме в этом году в нем участвовали 30% избирателей, в том числе только 22 февраля 2012 г. — 29 тыс. человек по всей стране. Помимо этого избирательные комиссии в феврале этого года выдали 370 тыс. открепительных удостоверений. В абсолютных цифрах в масштабах страны для 110 млн избирателей это немного. Но если для подавляющего большинства избирателей накануне дня голосования объявляется «день тишины», свободный от всех видов предвыборной агитации, то «досрочники» голосуют в самый разгар этой агитации. Здесь не надо фальсификаций — эти избиратели сами проголосуют за самого популярного кандидата. Думается, денежные средства, материальные и организационные ресурсы необходимо использовать для того, чтобы обеспечить голосование в сети Интернет, по почте и телефону, чтобы избиратели из удаленных

районов страны не ощущали свою оторванность от общей массы граждан в общий день голосования.

8. Апофеозом «демократических» реформ Д.А. Медведева стало, якобы, возвращение к выборности губернаторов и иных глав субъектов Федерации населением данной территории. С одним лишь дополнением: согласно проекту закона кандидатов на этот пост выдвигают политические партии по согласованию с Президентом РФ. В принципе, возможно и самовыдвижение, не требующее согласия главы государства, однако успех такого кандидата, по сравнению с кандидатом, поддержанным первым лицом государства, на наш взгляд, мизерен.

Подводя итог, можно сделать несколько общих выводов. Во-первых, реформы начаты одним главой государства, а проводить их в жизнь будет другой, не несущий ответственности за их содержание. Во-вторых, законы, инициированные Д.А. Медведевым, вступают в силу в 2015 году, а практика внесения изменений в уже принятые, но еще не действующие законы в стране имеется. В-третьих, эти реформы лишь имитируют, но не укрепляют демократические начала отечественной политической системы. В результате общий итог всплеска митинговой активности граждан, как это ни прискорбно, можно выразить старинной восточной поговоркой: «Собаки лают, а караван идет».

В следующем номере журнала «Современное право» читайте:
В.В. ХАТУАЕВА. «Некоторые итоги судебной реформы в контексте обеспечения права граждан на доступ к правосудию».

«...Существенно реформировалось содержание принципа несменяемости судей: установлен предельный возраст пребывания их в должности (сначала 65 лет, затем 70 лет), для председателей судов и их заместителей установлены 6-летние сроки пребывания в должности, для впервые назначаемых судей районных судов установлен 3-летний испытательный срок, что впоследствии было распространено и на судей областных и равных им по статусу судов.

Таким образом, создан опасный прецедент нестабильности правовой базы, ее изменения под определенную ситуацию или конкретных лиц. Как справедливо отмечается в юридической литературе, такие решения вызывают сожаления, и их нельзя считать прогрессивными.

Промежуточные результаты судебной реформы по-разному оцениваются специалистами. В частности, Н. Ильясов, говоря о содержании второго ее этапа, выражает мнение определенной части судейского сообщества, указывая на то, что судебная реформа должна заключаться в меньшей степени в реформировании самого статуса судьи, а в большей мере — в решении вопросов повышения эффективности функционирования судебной системы, под которой автор понимает «способность правосудия разрешить в разумные, по возможности кратчайшие сроки поступившие дела при соблюдении баланса прав личности, а также обеспечение безусловного исполнения принятых судами решений»...»