

УДК 324:34

ББК 66.3(2),131

*Н. В. Гришин***Институты ограничения пассивного избирательного права в современной России: перспективы оптимизации****N. V. Grishin***Institutions Limiting Passive Suffrage in Russia: Prospects of Optimization**

Приводится анализ институтов, ограничивающих пассивное избирательное право в России. Охарактеризованы прямые ограничения избирательного права, партизация как фактор ограничения пассивного избирательного права, институты избирательного залога, заградительного барьера, муниципальный фильтр, периодичность и соблюдение сроков проведения выборов. В 2000-е гг. правящие группировки в России проводили определенный эксперимент по ограничению пассивного избирательного права. Институты для реализации пассивного избирательного права ограничивались настолько, насколько позволяла ситуация. Новеллы в электоральном законодательстве 2011–2013 гг. можно охарактеризовать как «коррекцию курса». В статье сформулированы выводы относительно дальнейших перспектив изменения институтов ограничения пассивного избирательного права. Продолжение курса на ограничение пассивного избирательного права может угрожать дальнейшей политической дестабилизацией и кризисом легитимности правящих группировок России. Гражданское общество и политические партии заинтересованы в значительной либерализации электорального законодательства.

Ключевые слова: выборы, пассивное избирательное право, электоральный кризис, демократия, избирательные права, модернизация.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-50

Современный электоральный кризис — крупнейший за всю постсоветскую историю. Никогда ранее в новейшей истории России выборы не были настолько слабы в выполнении своих важнейших функций для эффективного функционирования государственной системы, развития политических отношений. Никогда ранее не было и столь низкого уровня доверия к выборам [1, с. 181]. Задачей настоящей статьи является анализ институтов, ограничивающих реализацию пассивного избирательного права россиян, и перспективы их изменения.

Система барьеров и фильтров, в той или иной степени ограничивающих пассивное избирательное пра-

The article offers an analysis of the institutions that limit passive suffrage in Russia. The author considers direct suffrage restrictions, such as party-affiliation as a factor limiting the passive suffrage, the institutions of the electoral pledge, the electoral threshold, the municipal electoral quota, frequency and timeliness of the elections. Since the beginning of the 2000s ruling groups in Russia have been trying to limit passive suffrage by an experiment. Institutions for the implementation of passive electoral rights have been limited as far as the situation permits. Electoral novel legislations in 2011–2013 can be described as «line improvement» caused by the crises in election system. The article makes predictions about the prospects of further changing institutions limiting passive suffrage. The policy of passive suffrage restriction is fraught with further political destabilization and crisis of the present Russian authorities' legitimacy. Russian civil society and political parties are concerned with significant liberalization of the electoral legislation. Almost all opposition parties offer similar suggestions about liberalization of passive suffrage.

Key words: elections, electoral crisis, democracy, electoral rights.

во граждан, свойственна любой избирательной системе. Только парадигма максимальной либерализации выборов (в 1990-х гг. она присутствовала в российском избирательном процессе) предполагает ликвидацию каких бы то ни было барьеров [2, с. 45], тем не менее на практике это случается редко.

Иное дело, что во многих случаях фильтры могут быть неформализованными и не провоцирующими лишнее общественное напряжение. В частности, в США двухпартийная система косвенно выполняет роль подобного фильтра: если кандидат хочет иметь шанс на избрание, он должен заручиться поддержкой одной из двух главных партий.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00252 «Оптимизация избирательной системы России: от санации к развитию».

В постсоветской России ситуация с ограничивающими электоральными институтами постоянно менялась. В 2000-е гг. правящие группировки в России проводили определенный эксперимент по ограничению пассивного избирательного права. Институты для реализации пассивного избирательного права ограничивались настолько, насколько позволяла ситуация. Электоральный кризис 2011–2012 гг. можно охарактеризовать и как реакцию общества на антидемократические тенденции в избирательном процессе. Кризис заставил власть несколько изменить тактику. Новеллы в электоральном законодательстве 2011–2013 гг. можно охарактеризовать как «коррекцию курса» [3, с. 40].

Охарактеризуем некоторые наиболее спорные институты ограничения реализации пассивного избирательного права россиян.

1. *Прямые ограничения пассивного избирательного права.* Российская избирательная система 1990-х гг. ориентировалась на либерализацию пассивного избирательного права. Тенденция на ограничения прав граждан выдвигаться кандидатами на выборах появляется в 2000-е гг. и продолжается до настоящего времени. Налицо противоречие этой тенденции п. 3 ст. 32 Конституции России 1993 г.

Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ пассивного избирательного права и права быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса были лишены граждане России, имеющие двойное гражданство, а также вид на жительство в другом государстве. Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ пассивного избирательного права были лишены отдельные категории граждан, осужденные и имеющие непогашенную судимость. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ продолжил тенденцию ограничения пассивного избирательного права в отношении лиц, привлеченных к административной ответственности по делам об экстремизме.

Уже после электорального кризиса 2011–2012 гг. тенденция на ограничение пассивного избирательного права была продолжена. Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ было впервые введено пожизненное лишение пассивного избирательного права для лиц, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ установил, что на выборах всех уровней кандидаты на важнейшие должности обязаны еще до своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами страны. Эта мера также расширяет возможности применения административного ресурса для «выбраковки» неугодных кандидатов.

2. *Партизация выборов* также стала институтом серьезного ограничения пассивного избирательно-

го права россиян в 2000-е гг. Курс на партизацию избирательного процесса начался с принятием в 2001 г. Федерального закона «О политических партиях». Федеральным законом № 42-ФЗ от 5 апреля 2009 г. было отменено право общественных объединений выдвигать кандидатов на муниципальных выборах. 21 июля 2005 г. закон № 93-ФЗ отменил избирательные блоки на всех выборах в стране.

Федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ политическим партиям при составлении списка кандидатов было запрещено выдвигать членов других политических партий.

Продолжали ограничиваться пассивные избирательные права даже тех лиц, которые попали в партийные списки кандидатов. В частности, Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ установил, что в случае выбытия кандидата его мандат передается не в определенном порядке, но по усмотрению политической партии — любому кандидату из списка.

В течение первого десятилетия XXI в. политические партии превращены в мощный фильтр, преграждавший гражданам путь к участию в выборах в качестве кандидатов. Такой важный социальный лифт, как право граждан свободно баллотироваться на выборах в качестве кандидатов, был заблокирован. Возвращение к смешанной избирательной системе при выборах в Государственную Думу России расширяет для граждан возможности реализации пассивного избирательного права.

3. *Избирательный залог* как механизм выдвижения кандидатов на выборах был введен в России 30 марта 1999 г. Федеральным законом № 55-ФЗ. Вплоть до 2005 г. институт избирательного залога мог быть использован кандидатами как страховочный вариант на тот случай, если возникнут проблемы со сбором подписей. Федеральным законом № 3-ФЗ от 9 февраля 2009 г. в России избирательный залог был отменен на выборах всех уровней. Официальное обоснование этой меры как «отмена имущественного ценза» вряд ли имеет отношение к подлинным мотивам принятого решения. В конечном счете, это нанесло удар по праву граждан выдвигаться кандидатами на выборах и стало важнейшей институциональной предпосылкой феноменально высокого уровня отсева кандидатов на этапе регистрации.

4. *Заградительный барьер.* Установление в России сравнительно высокого 7-процентного заградительного барьера нарушает реализацию как пассивного, так и активного избирательного права граждан. Во-первых, это лишает кандидатов от малых партий шансов быть избранными в представительные органы власти. Во-вторых, это симметрично ударяет по интересам избирателей малых партий.

Понижение заградительного барьера является мерой, способной существенно активизировать и повысить оптимизм у отдельных слоев населения.

5. Периодичность проведения выборов

Своеобразным образом в России реализуется принцип периодичности проведения выборов. Один из базовых принципов выборов закреплен в российском электоральном законодательстве, имеет значение как для обеспечения сменяемости власти, так и для обеспечения пассивного избирательного права.

Наиболее явными примерами нарушения сроков проведения выборов являются следующие: использование института досрочных выборов в интересах определенных кандидатов; продление срока полномочий избранных должностных лиц.

Институт досрочных и дополнительных выборов нарушает предсказуемость сроков выборов. Досрочные выборы подрывают принцип периодичности проведения выборов. Если выборы объявляются за три месяца до их проведения, это создает неудобства оппозиционным кандидатам и служит интересам действующей власти. Полноценная избирательная кампания на больших выборах должна длиться несколько месяцев. При этом отметим, что «временной ресурс» особенно ценен для кандидатов, имеющих недостаточно материальных ресурсов. Именно по их интересам прежде всего бьют досрочные выборы.

Некоторые демократические страны на выборах на высшие государственные должности отказались от практики досрочных выборов. В США отсутствуют досрочные выборы президента и конгресса, в Японии — парламента. Обеспечивается строгая цикличность выборов, предсказуемость сроков выборов на много десятилетий вперед.

Досрочные выборы могут решать одну из двух задач: 1) замещение государственной должности в случае, если избранное лицо покинуло ее (смерть, отставка); 2) легитимация власти.

Демократическое значение досрочных выборов при решении первой из этих задач очевидно. Во втором случае досрочные выборы могут быть проведены для разрешения политического конфликта (например между ветвями власти). Также ко второму случаю относится назначение досрочных выборов для удобства определенных кандидатов; подобная практика, противоречащая демократическим идеалам выборов, является основной причиной досрочных выборов в современной России.

6. Соблюдение сроков проведения выборов

Во многих демократических странах существуют нормы, поддерживающие неизменность срока полномочий избранных лиц. Неукоснительное соблюдение сроков проведения выборов служит гарантией обеспечения принципа периодичности выборов [4, с. 250].

Руководство России Федеральным законом от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ разрешило изменять сроки полномочий органов власти с целью совме-

щения выборов. Органы власти получили больше возможностей для манипулирования сроками проведения выборов.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ ввел в России два «единых дня голосования». Сомнительный принцип совмещения выборов был поставлен выше, чем фундаментальный принцип периодичности выборов. Законом № 149-ФЗ от 22 июля 2008 г. на «переходный период» было допущено продление сроков полномочий избранных органов местного самоуправления до одного года — с целью приведения графика выборов в соответствие с «едиными днями» голосования [5].

Но подобное продление полномочий избранного органа сверх определенного срока отнюдь не является однократным в современной России. Поскольку институт «единого дня голосований» меняется постоянно, без конца продолжают возникать примеры нарушения принципа периодичности выборов. В 2013 г. региональные парламенты Смоленской области и Бурятии продолжали свою деятельность в течение 9 месяцев сверх срока полномочий [6].

Даже единый и единственный день для голосования не гарантирует для участников выборов полной определенности о сроках начала избирательной кампании. На практике даже точно установленные законом даты назначения региональных и муниципальных выборов систематически нарушаются. В частности, только в 2013 г. ответственными лицами были нарушены даты назначения региональных выборов в Башкортостане, Ивановской и Ярославской областях [6]. В результате ломается график проведения избирательной кампании.

7. Муниципальный фильтр. Восстановление прямых выборов губернаторов в России сопровождалось созданием нового для нашей системы ограничивающего института — «муниципального фильтра». Реализация этого механизма в России привела к закономерным трудностям. Легитимность этого института подрывают очевидная для всех слабость представительных органов власти, зависимость депутатов от административного ресурса. В связи с этим «муниципальный фильтр» в общественном мнении зачастую трактуется как фильтр административный.

Это не полный перечень институтов, ограничивающих пассивное избирательное право граждан России, но тенденция последнего десятилетия очевидна. Рассмотренные институциональные изменения противостоят задачам построения демократии в России, разрушают механизмы влияния общества на власть и доверие к выборам.

Правящие группировки закономерно пытаются сохранить свой статус и ограничить доступ к власти для остального населения. Изменение электоральных институтов в 2000-е гг. преследовало именно эту цель.

Реализация указанной тенденции стала одной из главных причин политического и электорально-го кризиса. Консервативный курс на стабилизацию стал угрозой для политической стабильности всего общества [7]. По нашему мнению, наибольшую опасность здесь имела отмена выборов по мажоритарным округам [8, с. 130], что блокировало социальный лифт в политике и стало опасным дестабилизирующим фактором.

Для правящих группировок продолжение авторитарной электоральной политики и кризис доверия к выборам чреват политическими потрясениями. Объективно существующая ситуация допускает возможность некоторых послаблений в интересах восстановления политических коммуникаций. Учитывая степень концентрации ресурсов у правящих группировок, их страх перед выборами не обоснован [9]. По меньшей мере правящие группировки заинтере-

сованы в том, чтобы выборы обеспечивали выполнение функции снятия политического напряжения [10, с. 117]. Это возможно лишь при либерализации существующей избирательной системы. Общество должно увидеть, что результаты выборов определяются в ходе самих выборов, а не на этапе регистрации кандидатов.

Со стороны общества можно прогнозировать постановку более амбициозных задач в отношении формы избирательной системы. Политические партии и иные субъекты заинтересованы в расширении функций выборов, прежде всего в контексте влияния на власть и в вопросах формирования органов власти. Решение этих задач опять-таки может быть осуществлено в рамках либерализации институтов реализации пассивного избирательного права. Не случайно предложения оппозиционных партий по вопросам облегчения процедуры выдвижения кандидатов практически совпадают.

Библиографический список

1. Баранов А. В. Специфика политической модернизации России в 1990–2000-е годы (теория и реальность) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. — 2011. — № 2.
2. Гришин Н. В. Избирательная система как институт артикуляции политических интересов общества // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — 2013. — № 2.
3. Гришин Н. В. Рекомендации по оптимизации правовой защиты института выборов в России: по итогам судебного обжалования результатов выборов мэра г. Астрахани 2012 г. // Вопросы управления в социально-экономических процессах и информационной среде. — Астрахань, 2013.
4. Девятярова А. И., Шашкова Я. Ю. Роль избирательных объединений в формировании и функционировании органов законодательной власти в регионах Западной Сибири // Известия Алтайского государственного университета. Серия: История. Политология. — 2013. — № 4/1.
5. Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. — М., 2006.
6. Кынев А. В., Любарев А. Е. Правовые и политические особенности выборов 8 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://komitetgi.ru/analytics/713>.
7. Мармилова Е. П. Развитие избирательных систем на выборах в региональные представительные органы власти Нижнего Поволжья // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — 2013. — № 2.
8. Мармилова Е. П. Формы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы и пути оптимизации // Аспирантский вестник Поволжья. — 2008. — № 5–6.
9. Морозова О. С. Критерии оценки качества представительности избирательных систем // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — 2013. — № 2.
10. Шашкова Я. Ю. Перспективы реформирования электорального пространства РФ в контексте новелл законодательства о партиях // Politbook. — 2012. — № 1.