

# ЧТО ГОД ГРЯДУЩИЙ НАМ ГОТОВИТ?

**Сергей ШЕБОЛДАЕВ,**  
член Экспертного совета при Уполномоченном  
по правам человека в Российской Федерации

В соответствии с Договором о создании Союза России и Беларуси Государственная Дума России рассмотрела проект Федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации». 20 сентября закон был принят в первом чтении, на внесение поправок отведено два месяца.

От России в Палату Представителей предполагается избрать 75 депутатов, от Беларуси - 28 (все 103 - по территориальным одномандатным округам). Выборы должны пройти не позднее чем через полгода после вступления в силу обоих законов (российского и белорусского), определяющих порядок их проведения.

## КАК БУДЕМ ВЫДВИГАТЬ КАНДИДАТОВ

Согласно проекту закона, выдвинуть кандидата в депутаты Палаты Представителей может избиратель, группа избирателей, избирательное объединение, избирательный блок, допускается и самовыдвижение. Для регистрации кандидата необходимо собрать в его поддержку не менее 1500 подписей избирателей данного округа. Это примерно в три раза меньше того, что требует действующий закон о выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Феде-

рации. Поскольку округ по выборам в Палату Представителей в три раза крупнее округа по выборам в Думу, собрать подписи, казалось бы, будет в девять раз легче. Но не стоит сбрасывать со счетов, что от одной кампании к другой избиратели все менее охотно откликаются на просьбы многочисленных кандидатов о поддержке. А главное, в законопроекте применена весьма существенная новелла, которую стоит процитировать (статья 53, часть 6): «Места, где может производиться сбор подписей, определяются окружной избирательной комиссией... До окончания формирования территориальных избирательных комиссий сбор подписей осуществляется под наблюдением членов соответствующей окружной избирательной комиссии... После формирования территориальных избирательных комиссий сбор подписей осуществляется под наблюдением членов соответствующих территориальных избирательных комиссий... Подписные листы с собранными подписями избирателей заверяются подписями не менее чем двух членов территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса и печатью территориальной избирательной комиссии. Порядок выделения и оборудования мест, где может производиться сбор подписей избирателей, и организация работы в указанных местах

определяются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации».

## ЧТО БЫЛО, ЧТО БУДЕТ

Те, кто принимал участие в наших первых альтернативных выборах народных депутатов СССР в 1989 и РСФСР в 1990 г., конечно, помнят, какие бури в общественном сознании вызывали действия избирательных комиссий, старавшихся с помощью различных, зачастую довольно хитроумных уловок не допустить выдвижения и регистрации неугодных властям кандидатов. К слову сказать, эти старания были обусловлены тем, что тогдашние «коммунистические власти» применяли демократическую в своей основе процедуру выдвижения кандидатов.

Вспомним, как по всей стране кинотеатры, школы, другие учреждения предоставляли (естественно, бесплатно) свои залы для проведения собраний избирателей. Кандидаты выступали на этих собраниях, на конференциях трудовых коллективов, отвечали на вопросы. Любой избиратель мог выйти и высказать свое мнение, после чего открытым голосованием принималось решение о выдвижении. В результате кандидаты изначально не были «котами в мешке».

К сожалению, сегодня мы очень далеки от этого. Если раньше давление на ход избирательной кампании, вплоть до фальсификаций,

оказывала партократия, то ныне к так называемому административному ресурсу присоединился, в ряде случаев в открытую, криминал.

Разговор об этом шел и на пленарном заседании Государственной Думы 20 сентября. Примечательный диалог состоялся между основным докладчиком по законопроекту, председателем Центризбиркома РФ Александром Вешняковым и депутатом Госдумы, профессором Воронежского педагогического института Русланом Гостевым (фракция КПРФ):

«*Гостев:* Насколько в данном законопроекте учитывается шикарный в кавычках опыт российского законодательства по возможностям фальсификации итогов выборов?»

*Вешняков:* Что касается норм, которые предусматривают прозрачность подведения итогов голосования и определения их результатов, в этом законе они раскрыты в полном объеме, и соблюдение их, безусловно, будет обеспечивать исключение любой фальсификации».

Сильно сказано! Недаром в стенограмме заседания Думы после этих слов отмечено в скобках: «Шум в зале»... Содокладчик А.Вешнякова, председатель Комитета по государственному строительству Анатолий Лукьянов вынужден был дополнить: «Конечно, такая фальсификация имела место на выборах, и об этом говорят более 400 дел, которые рассматриваются сейчас в судах... Здесь еще придется очень основательно поработать в ходе второго чтения».

Итог подвел депутат Сергей Будажапов из Улан-Удэ: «Если и дальше решающим будет финансовый фактор и, второе, административный ресурс, тогда вообще нет никакого смысла принимать участие в выборах, которые мы пытаемся сделать демократическими».

Прозвучали на заседании и конкретные предложения по дальнейшей доработке проекта. Депутат Александр Салий (КПРФ) поддержал еще одну новеллу законопроекта - о формировании территориальных и участковых избирательных комиссий вышестоящими комиссиями, а не органами местного самоуправления. При этом он подчеркнул, что в законе следует четко определить ответственность комиссий за допущенные нарушения вплоть до их роспуска. Тревогу по поводу сбора подписей в специальных помещениях высказал депутат ГД от Самары Валентин Романов: «Не получится ли так, что какая-то группа лиц,

ция на денежные фонды даже в Соединенных Штатах Америки - а именно они были инициаторами ориентации выборов на деньги - сейчас вызывает возражения. Вот, в частности, Гор в своей предвыборной кампании призвал отказаться от предвыборных фондов. Надо всерьез задуматься над этим».

### КАК УЛУЧШИТЬ ЗАКОН

Дискуссия показала, что закон нуждается в корректировке. По словам А.Лукьянова, в ходе подготовки ко второму чтению будет учтен опыт работы над аналогичным законопроектом в Белоруссии. Уже поступили предло-

жения использовать в проекте такие нормы законодательства Республики Беларусь, как выдвижение кандидатов в депутаты трудовыми коллективами, обязательность публикации программ претендентов и установление порядка отзыва депутатов избирателями.

Председатель Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Борис Пастухов



пользуясь служебным положением, снова будет использовать этот механизм для того, чтобы получить свои результаты?».

Дальше всех пошел депутат ГД, президент Академии наук Башкортостана Роберт Нигматулин: «У меня вызывает серьезные возражения ориентация предвыборной деятельности на деньги. Не секрет, что население у нас бедное и жертвовать на проведение той или иной кампании не может, поэтому все предвыборные фонды субсидируются коммерческими структурами. Возникает вопрос: почему решение государственной проблемы - выбор того или иного депутата - должен зависеть от коммерческих структур? Я считаю, что государство обязано обеспечивать это в равной мере. Ориента-

(ОВР) сообщил, что в Белоруссии проект практически готов и будет внесен на рассмотрение сразу после выборов белорусского парламента, намеченных на 15 октября. Депутат Борис Надеждин (Союз правых сил) предложил «не форсировать» объединение двух государств, мотивировав позицию своей фракции как раз тем, что белорусский законопроект еще не внесен, а главное тем, что «слишком велики различия в наших подходах». В частности, по вопросу о кворуме для выборов: в Белоруссии он остался на уровне 50%, а у нас, как известно, понижен до 25%.

Дальнейшая работа над нашим законом важна не только в связи с предстоящими выборами Союзного Парламента. Отвечая на вопрос депутата Олега Шеина (Астрахань)

о перспективах включения новелл проекта в будущий закон о выборах депутатов Государственной Думы России, председатель Центризбиркома признал, что «нужны комплексные предложения по совершенствованию и развитию избирательного законодательства — и по тем вопросам, которые как новые уже внесены в обсуждаемый законопроект, и по многим другим».

На наш взгляд, вся эта работа будет успешной, позволит уйти от криминализации выборов, от манипулирования мнением избирателей, если ее удастся провести на принципиально иной концептуальной основе. И принятый в первом чтении закон, и всю нашу избирательную систему следует оптимально согласовать с реальным партийно-политическим устройством современного российского общества.

Намеченный в законопроекте отказ от выборов по партийным спискам можно было бы признать шагом вперед при условии, что политические партии получают право выдвигать кандидатов в округах без сбора подписей. Предлагая ту или иную конкретную кандидатуру на рассмотрение избирателей, партия берет на себя ответственность за результат. В случае провала урон будет нанесен, прежде всего, ее авторитету и перспективам ее работы с людьми. А это весомее материальных и организационных затрат, сопряженных со сбором подписей. Партия семь раз отмерит, прежде чем принять решение о выдвижении. Сейчас же оно принимается достаточно легко при наличии финансовых и прочих возможностей у самого кандидата.

### КУДА ИДТИ ДАЛЬШЕ

Работа по совершенствованию российского законодательства о выборах идет полным ходом. Ярким свидетельством этого стали прошедшие 16 октября в Государственной Думе парламентские слушания, посвященные этой проблеме. В докладе представителей Центризбиркома было предложено понимать под избирательным законодательством не только нормы, регулирующие проведение выборов и референдумов, но и в целом «законодательство об обеспечении непосредственного осуществления гражданами Российской Федерации своей власти (статья 3 Конституции)». В связи с этим в числе первоочередных задач было названо «регулирование отзыва», со ссылкой на указание

Конституционного Суда о том, что, не являясь институтом избирательного права, институт отзыва, тем не менее, «отражает конституционную ответственность должностного лица перед избравшим его народом».

Ясно, что одних только выборов недостаточно, чтобы реально, а не на словах обеспечить право избирателей на власть. Сегодня народный избранник зависит от тех, кто дает ему эти полномочия, только в момент, когда они за него голосуют. После избрания избиратели никак не могут на него влиять.

Сторонники «свободного» мандата утверждают, что этого и не требуется, поскольку главное для депутата - изберут ли его снова через четыре года. Весь срок своих полномочий он действует, исходя из этого. А если нет, его повторно не избирают. Подобное представление очень далеко от реальности в наших, российских условиях.

Во-первых, наш обычный, так называемый рядовой избиратель чаще всего очень мало знает о депутатах, о том, что они делают, как выполняют свои предвыборные обещания. Опросы показывают, что большинство избирателей не помнят, кто избран в их округе; еще хуже они представляют, кто прошел в Думу по тому или иному партийному списку.

Во-вторых, на очередных выборах не так уж важно, что и как делал действующий народный избранник, более существенно, кто его главный конкурент. Все помнят, как в 1996 г. очень многие, недовольные Б.Ельциным, все-таки голосовали за него, потому что не считали возможным проголосовать за его главного соперника - Г.Зюганова. И наоборот.

На наш взгляд, принципиально повлиять на ситуацию можно, если ввести регулярную отчетность народных избранников в территориальных округах и оценку их деятельности, подтверждение их полномочий избирателями через два года после выборов. Это позволило бы коренным образом изменить мотивацию и поведение депутатов, причем в первой половине срока полномочий, когда это особенно важно. Сам характер представительной власти стал бы иным. Те, кого она представляет и кому она сегодня отводит лишь «функцию легитимации, общественного, публичного признания» ее институтов (цитата из доклада Центризбиркома), превратились бы действительно в **единственный** ее источник.

Это механизм формирования **ответственной власти**. Института отзыва, как и выборов, недостаточно для построения такого механизма. Отзыв применим только в исключительных случаях, к отдельным депутатам и по специальной, трудно реализуемой процедуре. А подтверждение полномочий можно было бы применить ко всем депутатам, в том числе к избранным по партийным спискам. Чтобы осуществить это, достаточно было бы задать каждому избирателю два вопроса: «Считаете ли Вы целесообразным подтвердить полномочия избранного (дата избрания) в Вашем территориальном одномандатном округе депутата Государственной Думы (фамилия, имя, отчество)? Варианты ответа - да; нет; затрудняюсь ответить» и «Полномочия какой фракции Государственной Думы Вы считаете целесообразным подтвердить? Варианты ответа - КПРФ; «Единство»; «Отечество»; Союз правых сил; «Блок Жириновского»; «Яблоко»; никакой; затрудняюсь ответить».

В случае законодательного закрепления этой процедуры, ответы на первый вопрос могли бы служить основанием для дальнейшего исполнения тем или иным «территориальным» депутатом его полномочий или для их прекращения, а ответы на второй вопрос - основанием для перераспределения мандатов в «партийной» (пропорциональной) половине Государственной Думы.

Как известно, принцип регулярной отчетности «территориальных» депутатов в своих округах уже введен в закон о статусе депутатов. Давно обсуждается и вопрос о подотчетности депутатов, избранных по партийным спискам, выдвинувшим их избирательным объединениям и блокам.

Думается, для судьбы народовластия в России, да и для судьбы самих политических партий, еще более важен вопрос об ответственности «партийных» депутатов перед избирателями.

Все более актуальной задачей становится развитие политических прав гражданина и, прежде всего, наиболее важного из них - избирательного права. Только решая эту задачу, можно прийти к гражданскому обществу. Только обеспечивая во всей полноте право каждого гражданина на власть, можно действительно обеспечить право народа сказать свое слово в споре о будущем страны.