

## **Избирательная система и Конституция Российской Федерации**

Начну с небольшого экскурса в историю. В 1993 году мне довелось быть участником рабочей группы Конституционного совещания по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Мы тогда долго обсуждали вопрос о том, как нам быть с избирательным правом и избирательной системой. Все советские конституции традиционно имели соответствующие главы. А в разрабатываемом проекте Конституции такой главы не было. Я тогда настаивал на том, чтобы хотя бы основные принципы организации выборов получили отражение в Конституции, но понимания не добился.

Проблема заключалась в том, что многие участники Совещания и кое-кто из участников Рабочей группы были обуяны стремлением «американизировать» нашу политическую систему: две мощные политические партии, похожие друг на друга как две горошины из одного стручка. Они периодически сменяют друг друга у кормила власти, а на обочине большой политики – партийно-политическая мелочь.

Мы не знали, во что это выльется, и поэтому было предложено: «Давайте решение этого вопроса отдадим законодателю, и пусть законодатель, обладая достаточно широкой свободой усмотрения в сфере выборного законодателя, и определится». Конституционный Суд многократно в своих решениях по избирательным спорам обращался к статьям 80 и 81 (статьи о выборах Президента Российской Федерации), и именно из них вывел фундаментальные основы отечественного избирательного права и избирательной системы, распространив эти принципы на всю систему отношений в сфере выборов в стране.

Конституция установила три условия для обладания гражданами избирательным правом: возраст, дееспособность в полном объеме и личная свобода. Европейский Суд по правам человека поставил последнее условие под сомнение и предложил России вопреки нашей Конституции установить правило, согласно которому лица, находящиеся по приговору суда в местах лишения свободы, могли бы пользоваться по меньшей мере активным избирательным правом. При этом, кстати, одновременно поправ,

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист, заслуженный деятель науки Российской Федерации

как минимум, два решения Конституционного суда Российской Федерации. И я рад, что в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» внесены известные поправки, направленные на защиту суверенитета России. Судьба Конституции России решается в Москве, а не Страсбурге.

Возвращаясь к нынешним проблемам избирательного законодательства, отмечу, что сегодня для нас программа-максимум – это подготовка избирательного кодекса. Эта работа может быть долгой и очень тщательной. Она потребует усилий и участия самого широкого круга экспертов. Программа-минимум – тщательный аудит нашего законодательства, с тем чтобы убрать из него то, что вызывает возражения организаторов и участников выборов, экспертного и научного сообщества, а главное – общества.

Думаю, это будет еще одна, надеюсь, удачная попытка освободиться от наших советских представлений. Советское не обязательно плохо. На вопрос, «была ли в Советском Союзе демократия?», однозначно отвечу: «Да, была!». Но это была демократия руссоистского типа, подразумевающая «самодержавие» большинства, которое ничуть не лучше тирании одного. Именно этому типу демократии соответствовали выборы, плебисцитарные по своей природе, которые в течение многих десятилетий доминировали в нашем Отечестве. Сегодня мы живем в иной системе координат, и электоральную демократию необходимо совмещать именно с ними.

К примеру, меня чрезвычайно волнует проблема многопартийности: два миллиона партийцев и маленький человек, сила которого в избирательной системе ничтожна. Для того, чтобы баллотироваться куда-либо, ему непременно нужно получить партийную поддержку. В Государственную Думу по итогам выборов 2016 года прошел единственный самовыдвиженец. Полагаю, не потому что он лучший или состоявшийся как личность; гораздо более значимо, что он – человек состоятельный и только благодаря этому он сумел обойти препоны всевозможных и не всегда логичных правил.

В связи с «единственностью» самовыдвиженца, сумевшего пройти в Государственную Думу, возникает вопрос о том, все ли у нас гладко с защитой пассивного избирательного права. Возможна ли его защита вне той социально-политической общности, которой он должен принадлежать, чтобы иметь возможность быть выдвинутым кандидатом на выборную должность. Это не вопрос избирательной системы – пропорциональная она или мажоритарная. Ведь за каждым мажоритарием, чтобы он смог преодолеть дорогу к депутатскому мандату, тоже должна стоять та или иная политическая партия.

Мне приходилось об этом писать в одном из комментариев к закону о выборах депутатов Государственной Думы. Тогда мы в очередной раз отказались от мажоритарной избирательной системы, мне это казалось ошибкой. При этом я исходил из того, что партийно-политическая система у нас еще не сложилась. В связи с этим проблема маленького человека, который желает попытать свои силы, требует иного решения.

Хочу подчеркнуть: лишение конкретного человека возможности участвовать в выборах в качестве кандидата – нарушение избирательных прав множества граждан, которые могли бы за него проголосовать. Речь о том, насколько нормальной можно считать ситуацию, когда реализация избирательного права в гораздо большей мере зависит от воли, например, лейтенанта полиции, а не самого гражданина. И только потому, что этот лейтенант занимает должность эксперта научно-технического отдела областного управления внутренних дел. И если он сказал, что подписи в поддержку кандидата недействительны, ни одна избирательная комиссия не посмеет возражать. Хотя на основании одной подписи невозможно однозначно сказать, кем она поставлена. Тем не менее, экспертное мнение в отношении подписей, за которое сам эксперт никакой ответственности не несет, безусловно принимается независимо от того, каковы доказательства их подлинности.

Выборы 18 сентября 2016 года показали, что лед тронулся. Думаю, однако, что понадобится очень много весен, чтобы подобные «дьяволята», рассыпанные в деталях закона об основных гарантиях, исчезли со страниц этой довольно толстой книги. Именно этому может послужить предлагаемый аудит. Избирательная комиссия есть организатор выборов, но вовсе не «хозяин» электоральной демократии. В связи с этим можно подумать о реанимации избирательного залага.

Когда несколько лет назад придя в стены ЦИК России, я посмел сказать, что важнейшая функция избирательных комиссий – правозащитная, некоторые коллеги возражали: «Нет, наша единственная задача – это организация выборов». Слава Богу, эта позиция сегодня забыта.

Но мы не вправе забывать, что избирательное право – не только субъективное право гражданина, это и тягота во имя общего блага. Человек, который говорит «я решил, я иду, я хочу быть кандидатом», на самом деле выполняет функцию общественного служения. Да, это – его интерес, но это одновременно и служение принципу общего блага. Мы обязаны это иметь в виду всегда.

Один пример. Двадцатилетней девушке из Москвы мы отказали в регистрации в качестве кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления за то, что на листе с подписями в поддержку ее выдвижения не было написано «город Москва». Она, видите ли, вводит в заблуждение избирателей. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, глазом не моргнув, поддержала позицию Московской городской избирательной комиссии. Дело дошло до суда. Я был абсолютно убежден, что уж суд точно исправит подобную несправедливость. Но решение комиссии, однако, было подтверждено судом. А призывы учесть, что в целом мире нет улицы Ордынка, кроме как в Москве (подписанты проживали на этой улице), остались втуне.

К сожалению, подобных примеров не мало. И опять же возникает вопрос: насколько адекватны критериям участия в выборах многие поло-

жения нашего законодательства, которые должны служить гарантией избирательных прав граждан, но которые зачастую используются для того, чтобы лишить человека его священного избирательного права.

Еще недавно мы, ссылаясь на те или иные положения нашего законодательства, говорили: «Гражданин, ты не имеешь права баллотироваться». Сегодня, ссылаясь на те же самые положения, говорим: «Гражданин, иди, баллотируйся, испытай себя!» Не может быть хорошим закон, на основании которого возможно принятие противоположных решений.

Меня волнует проблема партийного олигархата. Меня волнует и практика многопартийности. Когда мы объявляем, что для создания политической партии достаточно 500 человек, то должны понимать, что тем самым способствуем искусственному созданию десятков центров политического противостояния и борьбы. Меня волнует организация наблюдений. Актуальна проблема модернизации технической составляющей выборов. Надо подумать, насколько рационально отнесение единого дня голосования на сентябрь. Возможно, настало время подумать о т.н. позитивной дискриминации в отношении женщин, молодежи, малочисленных народов. Есть предложения об отказе от института открепительных удостоверений. В последнее время предлагается установить ответственность за абсентеизм или, напротив, поощрять за участие в выборах.