

Правовое обеспечение выборов в государственную думу федерального собрания Российской Федерации шестого созыва

Сергей Николаевич Егоров

Российский университет Дружбы Народов, Россия
117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6
доцент

Аннотация. В статье рассматривается правовое обеспечение выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

УДК 340

Ключевые слова: правовое обеспечение выборов, Государственная Дума, шестой созыв.

Одним из признаков парламента в демократическом государстве – наряду с тем, что это представительный, законодательный, коллегиальный орган – является выборность. В России прямыми выборами формируется одна из палат Федерального Собрания РФ (федерального парламента) – Государственная Дума.

Основы формирования Государственной Думы устанавливаются Конституцией России 1993 г. Согласно ст.ст.95, 96 и 97 Основного закона Государственная Дума состоит из 450 депутатов; избирается сроком на 5 лет [1]; депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Конкретизация порядка выборов депутатов Государственной Думы должна осуществляться федеральным законом (ч. 2 ст. 96). В настоящее время таким законом является Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 18 мая 2005 г. (с посл. изм. и доп.) [2]. Ранее подобные законы принимались в 1995 г. [3], в 1999 г., в 2002 г. [4]

Указом Президента РФ «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ нового созыва» от 29.08.2011 г. №1124 [5] был дан старт шестой по счету избирательной кампании по выборам в нижнюю палату федерального парламента.

Следует констатировать, что к началу избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России правовая база проведения выборов полностью сформирована. Ее основу образует уже упоминавшийся Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 18 мая 2005 г. Частью законодательства о выборах депутатов Государственной Думы является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. [6], поскольку «в нем содержатся нормы, имеющие универсальное значение для осуществления и защиты избирательных прав граждан при проведении любых видов выборов» [7], а также постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты, принимаемые Центральной избирательной комиссией РФ.

Начиная с 2006 г. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» постоянно совершенствовался; было принято более 20 федеральных законов, вносящих в него изменения и дополнения. Некоторые из этих законов носили технический характер, другие вносили принципиальные изменения.

Существенные изменения были внесены в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева. В 2008 г. в своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ Д.А. Медведев сформулировал ряд предложений по развитию российской избирательной системы, часть которых касалась порядка формирования Государственной Думы:

1) дать гарантии представительства избирателям, проголосовавшим за так называемые малые партии; партии, получившие от 5 до 7 процентов голосов, могли бы рассчитывать гарантированно на 1 - 2 депутатских мандата; такая схема позволит дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей;

2) использование денежного залога на выборах всех уровней должно быть отменено;

участвовать в выборах или нет – должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе;

3) возможно поэтапное снижение количества подписей избирателей, собираемых для участия в выборах в Государственную Думу;

4) поэтапно должно быть снижено минимальное количество членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии [8].

К высказанным в 2008 году предложениям Президент РФ возвращался в своих посланиях Федеральному Собранию РФ в 2009 г. [9] и в 2010 г. [10], а также во время встреч с руководителями политических партий, депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, представителями общественных объединений.

В 2009 году предложения Президента РФ по совершенствованию порядка выборов депутатов Государственной Думы РФ обрели законодательное оформление:

1) Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания РФ» от 12.05.2009 г. [11] в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» была внесена статья 82.1 «Передача депутатских мандатов федеральным спискам кандидатов, получившим менее 7, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенным к распределению депутатских мандатов».

Указанная статья устанавливает, что федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передается один депутатский мандат, а федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передаются два депутатских мандата.

2) В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» от 09.02.2009 г. [12] был отменен избирательный залог при выборах депутатов Государственной Думы.

3) Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» от 03.06.2009 г. [13] сократил количество необходимых подписей избирателей с 200 тысяч до 150 тысяч подписей.

4) Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» от 28.04.2009 г. [14] внес изменения в Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 г. [15], в соответствии с которыми в политической партии должно состоять с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года – не менее 45 тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 450 членов политической партии.

Помимо вышеизложенных новелл Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», обусловленных внесенными в 2008 г. предложениями Президента РФ Д.А. Медведева, в 2009-2011 гг. закон был дополнен новыми положениями:

- усовершенствовано правовое регулирование отношений, касающихся предоставления политическим партиям эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации [16];

- установлены дополнительные гарантии обеспечения равных условий при предоставлении помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями [17];

- в новой редакции изложена статья 74 «Открепительное удостоверение» [18];

- общефедеральная часть федерального списка кандидатов увеличена, максимально может быть включено вместо трех кандидатов – десять [19];

- увеличена предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии с 400 миллионов до 700 миллионов рублей [20];
- уменьшено количество региональных групп федерального списка кандидатов с 80 до 70 [21];
- введены дополнительные механизмы обеспечения избирательных прав граждан, являющихся инвалидами [22];
- установлены единые требования к оформлению подписных листов и проверке подписей избирателей [23];
- установлены критерии определения количества переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования на одном избирательном участке, основным из которых является численность избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка; в зависимости от этой численности на избирательном участке может быть от одного до трёх переносных ящиков; уточнен срок подачи в участковую комиссию заявления (устного обращения) о возможности проголосовать вне помещения для голосования (в любое время после формирования участковой комиссии, но не позднее, чем за шесть часов до окончания времени голосования) и требования к внесению в сводную таблицу об итогах голосования (о результатах выборов, референдума) данных, касающихся открепительных удостоверений; определено, что общее число бюллетеней, которые получают члены участковых избирательных комиссий, выезжающие для проведения голосования вне помещения для голосования, не может превышать число полученных заявлений избирателей более чем на 5 % [24].

Очевидно, что отдельные положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» нуждаются в конкретизации на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Поэтому исключительно важное значение имеет подзаконная нормотворческая деятельность в указанной сфере. Например, Правительство РФ приняло Постановление «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва и Президента РФ» от 29 июня 2011 г. № 511 [25].

Постановление определило направления работы, поставило перед федеральными органами исполнительной власти, иными организациями конкретные задачи. В частности, данным Постановлением Министерству обороны РФ, МВД РФ, Министерству РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, МИД РФ, Министерству здравоохранения и социального развития РФ, Министерству образования и науки РФ, Федеральной миграционной службе, ФСБ РФ, иным федеральным органам исполнительной власти было поручено обеспечить представление сведений для составления и уточнения списков избирателей.

В конкретизации положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» особое значение имеют акты Центральной избирательной комиссии РФ. ЦИК РФ вправе «издавать инструкции по вопросам применения избирательных законов, обязательные для всех избирательных комиссий страны» [26]. ЦИК РФ в пределах своих полномочий приняла рекомендации по обеспечению избирательных прав отдельных категорий избирателей: избирателей с ограниченными физическими возможностями; избирателей-военнослужащих; избирателей на судах, находящихся в день голосования в плавании; избирателей, находящихся за пределами территории РФ; избирателей, находящихся в местах временного пребывания; избирателей, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях.

ЦИК РФ также подготовлены необходимые разъяснения, инструкции, методические рекомендации; документы о подготовке и порядке использования ГАС «Выборы» и технических средств подсчета голосов избирателей; акты о рабочих группах по приему и проверке избирательных документов, представляемых уполномоченными представителями политических партий в ЦИК РФ при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва; документы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, действующих в период подготовки и проведения выборов, и т.д. Документы обновлены с учетом изменений в законодательстве о выборах и стали закономерным итогом взаимодействия ЦИК России с политическими

партиями, общественными организациями, министерствами и иными органами исполнительной власти.

ЦИК России утвержден календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, проект которого заблаговременно направлялся в субъекты Российской Федерации и политическим партиям для изучения и внесения возможных предложений.

Подводя определенный итог изложенному, следует отметить, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» с внесенными в него в 2009–2011 годах изменениями, а также конкретизирующие его подзаконные нормативные акты, в своей системе направлены на обеспечение справедливости и открытости избирательного процесса, на развитие политической конкуренции, на повышение качества народного представительства.

Примечания:

1. Ранее срок полномочий Государственной Думы составлял 4 года. В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» от 30.12.2008 г. в ч.1 ст.96 Конституции РФ была внесена соответствующая поправка. На выборах в декабре 2011 г. депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ будут избираться на 5 лет.

2. Собрание законодательства РФ. 2005. №21. Ст.1919.

3. См.: Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 21.06.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. №26. Ст.2398. – Утратил силу.

4. См.: Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 24.06.1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст.3178. – Утратил силу.

5. См.: Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 20.12.2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. №51. Ст.4982. – Утратил силу.

6. Собрание законодательства РФ. 2011. №36. Ст.5127.

7. Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст.2253.

¹ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 477.

8. См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5.11.2008 г. // Российская газета. №230. 06.11.2008.

9. См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 г. // Российская газета. №214. 13.11.2009.

10. См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30.11.2010 г. // Российская газета. №271. 01.12.2010.

11. Собрание законодательства РФ. 2009. №20. Ст.2391.

12. Собрание законодательства РФ. 2009. №7. Ст.771.

13. Собрание законодательства РФ. 2009. №23. Ст.2763.

14. Собрание законодательства РФ. 2009. №18 (1 ч.). Ст.2155.

15. Собрание законодательства РФ. 2001. №29. Ст.2950.

16. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» от 19.07.2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. №29. Ст.3640.

17. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением дополнительных гарантий обеспечения равных условий предоставления помещений для встреч с избирателями, участниками референдума» от 27.07.2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. №31. Ст.4191.

18. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов» от 04.10.2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. №41 (2 ч.). Ст.5192.

19. См.: Федеральный закон «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»» от 29.11.2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. №49. Ст.6421.

20. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в статью 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»» от 23.12.2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. №52 (ч. 1). Ст.6999.

21. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»» от 23.02.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 9. Ст.1204.

22. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан» от 14.06.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. №25. Ст.3536.

23. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.07.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. №30 (ч. 1). Ст. 4607.

24. См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части уточнения требований к голосованию вне помещения для голосования и к иным вопросам организации голосования» от 25.07.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. №31. Ст. 4702.

25. Собрание законодательства РФ. 2011. №28. Ст. 4209.

26. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т.2. М.: Юристъ, 2006. С. 206.

Legal Support of Elections for the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation of the Sixth Convocation

Sergey N. Egorov

People's Friendship University of Russia, Russia
6 Miklukho-Maklaya Str., Moscow 117198
Assistant professor

Abstract. The article deals with the legal support of elections for the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation of the sixth convocation.

Keywords: legal support of elections, State Duma, the sixth convocation.

UDC 340