

Владимир МИРОШНИК

## ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В статье на примере Кемеровской области и других регионов России проведен анализ становления и развития избирательного законодательства. Исследованы социально-политические условия, в которых на разных этапах современной истории проводились выборы. Изучены мотивы принятия решений и конкретные действия органов государственной власти и местного самоуправления, интересы и деятельность политических партий и общественно-политических движений. Отдельному анализу подвергнуты особенности и специфика законодательства о выборах в органы местного самоуправления, избирательные кампании и их результаты.*

**Ключевые слова:** агитация, выборы, избиратель, избирательная комиссия, избирательная система, избирательное законодательство, избирательный блок, кандидат, органы местного самоуправления, политическая партия

Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии местного самоуправления, «обеспечивает соединение и взаимодействие прямой демократии с демократией представительной»<sup>1</sup>.

В Российской Федерации принцип сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан гарантирован Конституцией Российской Федерации и российским законодательством. Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления. Данный принцип закреплён и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон гарантирует конкретные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в решении вопросов местного значения.

Однако непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления в России не получило распространения. Подобные формы возможны лишь в небольших по численности муниципальных образованиях посредством схода. В большинстве же субъектов Российской Федерации при формировании современной территориальной организации местного самоуправления малочисленные муниципальные образования не создавались.

<sup>1</sup> Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия // Собрание законодательства РФ. 1988. № 36. Ст. 4466.

Голосований по отзыву депутатов и выборных лиц местного самоуправления также не зафиксировано, хотя в ряде регионов законы, устанавливающие такую процедуру, в разное время принимались. Не получила распространения в практике местного самоуправления и правотворческая инициатива, обращения граждан и территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации граждан. Голосование и местные референдумы по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований происходят крайне редко.

Единственной формой прямой демократии, которая обеспечивает регулярную и массовую возможность для граждан реально участвовать в осуществлении местного самоуправления, являются муниципальные выборы.

### *Альтернативные выборы как условие развития демократии*

Выборы как демократический институт могут выполнить свое назначение только в условиях политического многообразия и реальной конкуренции. Это очень наглядно подтвердила новейшая политическая история нашей страны.

В СССР, несмотря на то что выборы проводились регулярно, они обеспечивали власть одной партии — КПСС, которая, в целях сохранения своего господства и используя тотальный административный ресурс, управляла выборами, тем самым выхолащивая их сущность.

Перестройка создала условия для демократии. На выборах правящая партия допустила альтернативных кандидатов. Граждане страны откликнулись высочайшей политической активностью.

Выборы народных депутатов СССР в 1989 г. впервые проходили по установленным законом демократическим процедурам. Допускалось неограниченное количество кандидатур. Помимо КПСС их могли выдвигать и общественные организации, трудовые коллективы, собрания по месту жительства. При подготовке и проведении выборов обеспечивалась широкая гласность.

Несмотря на то что новое советское выборное законодательство было далеко от международных избирательных стандартов, в частности от Всеобщей декларации прав человека (ООН, 1948), выдвижение кандидатов и выборы прошли в атмосфере высокой политической активности граждан.

Своих кандидатов выдвинули не только партийные организации, но и трудовые коллективы, собрания по месту жительства. Так, по данным исследователя С.А. Величко, в Новосибирской области состоялось 746 собраний и конференций трудовых коллективов, а также собраний по месту жительства. В них приняло участие 102 тыс. чел. Было выдвинуто 962 кандидатуры, в обсуждении которых приняло участие 1,5 тыс. чел.<sup>2</sup>

Впервые в современной истории страны собрания проходили в атмосфере политической свободы, жарких дискуссий, столкновения позиций, точек зрения и программ. И далеко не всегда собравшиеся отдавали предпочтение «номенклатурным» кандидатам.

<sup>2</sup> См.: Величко С.А. Общественно-политическая жизнь Сибири (1985—1991). Омск. 2004. С. 81.

В целом по регионам Урала, Сибири и Дальнего Востока в среднем на округ было выдвинуто 6,9 кандидата. В Кемеровской области — по 6 кандидатов на один мандат. При этом 14 из 52 претендентов были из рабочей среды. Около 10% кандидатов не являлись членами КПСС<sup>3</sup>.

Партийные органы в ходе первой демократической избирательной кампании, используя административный ресурс, сито окружных собраний, стремились провести в народные депутаты свою креатуру: лиц, замещавших высокие партийные и государственные посты, крупных хозяйственных руководителей. Они еще не в полной мере осознавали масштаб надвигающихся перемен и полагали, что контролируют ситуацию.

Однако перестройка уже пробудила общественное сознание граждан страны. Их мнение часто отличалось от мнения официальных властей. Явка на выборы была высокой, как и в прежние советские годы, однако если раньше на выборы людей вели, то теперь они шли сами, стремясь выразить свое отношение к происходящему в стране.

В целом по СССР в голосовании на первых демократических выборах приняло участие 89,8% избирателей. В РСФСР эта цифра была чуть ниже — 87%. В регионах Сибири на избирательные участки пришли от 77,3% (Тюменская область) до 91,8% (Омская область). В Кемеровской области в голосовании приняло участие 80,35% избирателей<sup>4</sup>.

По итогам выборов народными депутатами СССР стали далеко не все кандидаты от правящей партии. Так, их проиграли первые секретари обкомов КПСС Г.П. Богомяков (Тюменская область), В.И. Зоркальцев (Томская область), А.Г. Мельников (Кемеровская область). На смену им в высший орган законодательной власти страны люди делегировали активных сторонников обновления общества, ставших в дальнейшем заметными политическими фигурами — омичей С. Бабурина и А. Казанника, томича С. Сулакшина, кузбассовцев Т. Авалиани, Ю. Казнина, В. Медикова и многих других.

Работа съезда народных депутатов СССР ускорила процесс политизации неформальных движений, которые возникли в ходе выборов. Наиболее массовыми были Клубы избирателей, набирали популярность Народные фронты.

Новым явлением стало мощное рабочее движение. Возникшее летом 1989 г. на шахтах Кузбасса на почве недовольства условиями труда, оно также быстро политизировалось. В ноябре 1989 г. возникла общественно-политическая организация — Союз трудящихся Кузбасса.

В среде общественно-политических движений достаточно отчетливо можно было проследить быстрое идейно-политическое размежевание. Ортодоксальное направление по-прежнему отстаивало руководящую роль КПСС, сохранение базовых ценностей социализма и коммунистической идеологии. Умеренное направление, представленное, например, Демократической платформой в КПСС, отстаивая базовые ценности социализма, предлагало его постепенное реформирование. Радикальные движения отвергали социалистический путь, противопоставляя ему приоритет частной собственности и общечеловеческие ценности. Число сторонников последнего направления увеличивалось.

<sup>3</sup> Величко С.А. Указ. соч. С. 86–87.

<sup>4</sup> Там же. С. 105.

В такой общественно-политической обстановке в 1989–1990 гг. прошли последние в истории России выборы в Советы народных депутатов всех уровней.

Выборы в Верховный Совет РСФСР сохранили высокую активность как общественно-политических движений и независимых кандидатов, так и избирателей. По Сибири на один депутатский мандат было выдвинуто от 5 (Алтайский край) до 24 (Новосибирская область) кандидатов. В Кемеровской области на один мандат приходилось семь кандидатов<sup>5</sup>. Несмотря на то что среди кандидатов по-прежнему преобладали представители КПСС (в Кемеровской области их было 87%), практически во всех округах им противостояли представители оппозиции. В своих программах они выступали за полновластие Советов и освобождение их от партийного диктата, за подчинение исполнительных органов Советов депутатам. Большинство оппозиционных кандидатов уже не связывали будущее России с социализмом.

По мере снижения уровня выборов ослабевала политическая активность их участников. На выборах в краевые и областные Советы народных депутатов Сибири было выдвинуто от 3 до 5 кандидатов на округ. Еще меньшей была активность на выборах в городские и районные Советы — от 1 до 3 кандидатов. Самая низкая активность наблюдалась на выборах в поселковые и сельские Советы. Здесь без альтернативы оказалось до 15% округов<sup>6</sup>. Такая тенденция объясняется тем, что активная политическая жизнь была сосредоточена в крупных центрах. Именно на федеральном уровне, в крупных городах можно было сделать быструю политическую карьеру. Поэтому сюда, на этот уровень выборов, и стремились талантливые, с политическими амбициями люди. Жизнь в глубинке, с ее отнюдь не политическими проблемами, их мало интересовала.

Ниже, чем на выборах народных депутатов СССР, оказалась в регионах и поселениях и активность избирателей. В Кемеровской области она составила 73,6%, а в ряде территорий Сибири и вовсе около 50%<sup>7</sup>.

Несмотря на то что большинство депутатских мандатов всех уровней заняли кандидаты от КПСС, рассматривать результаты выборов как ее победу будет некорректно. Более значительным оказалось число партийных, советских и хозяйственных руководителей, проигравших выборы. Так, в Кемеровский областной Совет народных депутатов из 129 партийно-советских работников, начавших предвыборную борьбу, были избраны только 28, а из четырех секретарей обкома КПСС — только один<sup>8</sup>.

Таким образом, в борьбе за электорат на выборах конца 80-х — начала 90-х гг. КПСС и подчиненная ей советская система явно проиграла. Демократизация выборов создала принципиально новую общественно-политическую обстановку в стране. Стало очевидно, что ее логическим результатом станет крушение советской системы. Это было одной из причин попытки установления верхушкой КПСС режима чрезвычайного положения в стране. После поражения ГКЧП либеральная оппозиция, сгруппировавшаяся вокруг Президента России Б.Н. Ельцина и исполнительной ветви власти, спешила закрепить свою победу ускоренным переходом к рынку. Уход в отставку Президента СССР М.С. Горбачева и распад СССР ускорили этот процесс.

<sup>5</sup> См.: Величко С.А. Указ. соч. С. 151.

<sup>6</sup> Там же. С. 152–154.

<sup>7</sup> Там же. С. 174.

<sup>8</sup> Там же. С. 170.

### ***Первые выборы в органы местного самоуправления***

После драматических событий октября 1993 г. были приняты указы Президента России Б. Ельцина от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ними деятельность местных Советов народных депутатов была прекращена. Функции Советов перешли в ведение местных администраций.

Новая Российская Конституция на местном уровне установила самостоятельную в решении вопросов местного значения форму публичной власти — местное самоуправление.

Указами Президента в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. были назначены выборы в представительные органы местного самоуправления. Их необходимость была обусловлена не только преодолением вакуума власти, но также и стремлением России вступить в Совет Европы. Одним из условий этого вступления было подписание Европейской Хартии местного самоуправления, которая предполагала не только выборность местных властей, но и их независимость от органов государственной власти в вопросах местной жизни, собственную компетенцию, а также новое избирательное законодательство.

Правовая основа предстоящих выборов была представлена Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» (далее — Основные положения). Указ утвердил принципы и порядок проведения выборов, на основе которых органы государственной власти субъектов РФ должны были принять свои положения о выборах и назначить их.

Впервые в истории России такая важнейшая политическая кампания, как местные выборы, была децентрализована. Регионы получили возможность самостоятельно не только назначать дату выборов, но и определять их порядок.

Несмотря на то что президентские положения о выборах допускали все известные системы выборов, субъекты РФ в большинстве предпочли мажоритарную систему по одномандатным округам. Лишь в небольших по численности населенных пунктах депутаты избирались по многомандатным округам. В соответствии с Основными положениями право выдвижения кандидатов предоставлялось политическим партиям, избирательным объединениям и группам избирателей. Такой круг субъектов выдвижения представляется логичным. Партийное строительство в РФ находилось только в начале пути. Новые, так называемые демократические, партии в регионах, не говоря уже о городах и селах, были малочисленны и малоизвестны. В одиночку составить конкуренцию такой системной партии, как КПРФ, они не могли. Ведь КПРФ имела свои территориальные организации во всех городах и районах. У нее был постоянный, хорошо организованный и дисциплинированный электорат. Влияние же демократических партий на местных выборах было близко к нулю. Поэтому как субъект выдвижения кандидатов и были предусмотрены избирательные объединения, а также более популярные на местных выборах группы избирателей.

Условием регистрации были подписи избирателей. Порядок сбора и оформления подписей, а также процедура их проверки не предусматривались. Поэтому собрать искомое количество подписей кандидатам большого труда не составляло, особенно используя личную популярность или административные и коммерческие рычаги.

Все нормативное регулирование процедуры проведения предвыборной кампании укладывалось в одну статью, состоящую из 8 пунктов. В ней давался перечень предвыборных мероприятий. Кандидатам предоставлялось право проведения предвыборных собраний, митингов и встреч с избирателями, а также право выступать в печати и других средствах массовой информации, выпускать плакаты, листовки и иные агитационные материалы. При этом порядок осуществления всех этих действий в Основных положениях не прописывался. Исключение составило «Положение об информационных гарантиях предвыборной агитации», которое также было утверждено Указом Президента от 29 октября 1993 г. с целью обеспечения равных условий для кандидатов в СМИ. Такая свобода в предвыборной кампании, с одной стороны, позволяла раскрыть кандидатам все свои таланты, способности и возможности, а с другой — была благоприятной почвой для всевозможных злоупотреблений: от использования административного ресурса до грязных технологий.

Финансирование избирательной кампании кандидатов не ограничивалось конкретными суммами и состояло из собственных средств кандидата, средств выдвинувшего его избирательного объединения и добровольных пожертвований юридических и физических лиц. Какие-либо условия финансирования не оговаривались.

Такой порядок обеспечил преимущество кандидатам, обладавшим финансовыми ресурсами. Поэтому как на федеральном, так и на региональном уровнях активный интерес к выборам в органы местного самоуправления проявили предприниматели. Они участвовали либо сами с целью приобретения депутатского иммунитета, либо финансировали «своих» кандидатов для последующего лоббирования интересов.

Основные положения предусматривали (на усмотрение субъектов РФ): порог явки избирателей 25% и 50%<sup>9</sup>, графу «против всех» в избирательном бюллетене и досрочное голосование. Голосование вне помещения для голосования не предусматривалось.

В целом правовая база первых в истории России выборов в органы местного самоуправления была простой и лаконичной. Основные положения состояли из 7 глав и 31 статьи, содержание которых было предельно кратким. Процедуры всех избирательных действий не были перегружены подробностями, а ограничения и запреты были сведены к минимуму. Это позволяло правоприменителю легко представлять весь избирательный процесс в целом, не заглядывая каждый раз в текст закона. Все эти моменты в своей совокупности сокращали возможности разного толкования правовых норм, а значит, практически сводили к нулю правовые поводы для конфликтов, споров и жалоб. Вместе с тем «война компроматов» в ходе избирательных кампаний в органы местного самоуправления носила не менее острый характер, чем на федеральных и региональных выборах.

<sup>9</sup> Большинство субъектов РФ приняли 25%-ный порог явки избирателей.

Переход к новой форме местной власти происходил по-разному. В целом можно выделить три группы регионов.

В первой группе (Пензенская, Самарская, Ленинградская, Рязанская области, Республика Карелия и др.) в конце 1993 — начале 1994 г. были приняты законы о выборах в органы местного самоуправления и состоялись местные выборы. Они продемонстрировали устойчивую тенденцию к снижению активности избирателей. Так, в Пензенской области явка на выборах составила в разных избирательных округах от 25% до 50%. В 4 округах на выборах депутатов Пензенского городского собрания из-за низкой явки выборы и вовсе не состоялись<sup>10</sup>. По этой же причине не состоялись и выборы в Рязанский городской представительный орган. На референдум по уставу города пришло менее 50% избирателей<sup>11</sup>.

Причин подобного снижения активности избирателей множество. Но главным, вне сомнения, стали не оправдавшиеся надежды и разочарование населения результатами либеральных реформ, которые привели к снижению жизненного уровня и социального статуса большинства граждан страны.

Слабым оказался интерес к местным выборам и у политических партий. Так, на выборах в представительные органы местного самоуправления Самарской области из 450 избранных депутатов лишь 50 были выдвинуты политическими партиями<sup>12</sup>.

Впоследствии с целью преодоления этих тенденций регионы стали практиковать совмещение выборов в органы местного самоуправления с федеральными и региональными избирательными кампаниями, интерес к которым также снижался, но не так критично.

Вторую группу составили регионы, которые не спешили формировать систему местного самоуправления, передав вопросы местного значения местным органам государственной власти. Свою неспешность они объясняли необходимостью прежде сформировать законодательство о местном самоуправлении. В большинстве таких регионов сохранились Советы народных депутатов. Соответственно выборов в органы местного самоуправления в этих регионах не было. Исключение составляли некоторые села и поселки. Типичной в этом отношении была Новосибирская область, где на уровне городов и районов избрали представительные органы государственной власти, а в сельских поселениях были избраны органы местного самоуправления.

Третью группу составляли регионы, где существовал конфликт между законодательной и исполнительной властью. Региональные законодательные собрания были сторонниками становления местного самоуправления. Исполнительная же власть рассматривала местное самоуправление как своего рода конкурента. В результате в этих регионах законодательство о местном самоуправлении либо отсутствовало, либо противоречило Конституции РФ. Выборы в органы местного самоуправления здесь не

<sup>10</sup> URL: <http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/463-trud> (дата обращения 10.02.2016).

<sup>11</sup> URL: [http://www.vasillieva.narod.ru/stat\\_rab/books/mpst/part2htm](http://www.vasillieva.narod.ru/stat_rab/books/mpst/part2htm) (дата обращения 10.02.2016).

<sup>12</sup> URL: <http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/463-trud> (дата обращения 10.02.2016).

были назначены ни в 1994 г., ни в 1995 г., ни в 1996 г. В условиях разгосударствления и передела собственности органы местного самоуправления, особенно представительные, явно мешали. Поэтому исполнительные органы государственной власти регионов, стремясь к сохранению господствующего положения распорядителя ресурсов, тяготели к авторитарным методам управления. Преимущественно это касалось национальных республик и регионов-доноров, обладавших мощным производственным потенциалом, богатыми природными ресурсами и финансовыми возможностями. Подобную картину можно было наблюдать в Башкортостане, Татарстане, Удмуртии, в Саратовской, Кемеровской областях и некоторых других регионах<sup>13</sup>.

Такое отношение к реформе местного самоуправления, игнорирование необходимости ее проведения стало основанием для принятия 26 ноября 1996 г. Федерального закона № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее ФЗ-138). Этот Закон не оставлял лазеек для отказа от выборов, установив перечень нарушений конституционных прав граждан на участие в выборах органов местного самоуправления.

В Законе вводилось понятие «муниципальное образование» в целях исключения вольного толкования территории, на которую распространяется местное самоуправление. Было установлено, что отсутствие региональных законов о выборах и уставов муниципальных образований не является препятствием к выборам. В случаях, когда уполномоченные на назначение выборов органы отсутствовали или по тем или иным причинам их не назначили, Закон предусмотрел право граждан обращаться в суд за их назначением.

Закон предусмотрел Временное положение о проведении выборов, которое мало чем отличалось от «Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» 1993 г. Среди немногих новаций заслуживает внимания установление максимального размера избирательного фонда кандидатов и 25%-ного порога явки избирателей.

Воспользовавшись выборами в Государственную Думу 17 декабря 1995 г., большинство городов и районов России организовали и провели референдумы по уставам муниципальных образований. Этим были сняты последние препятствия на пути местных выборов, которые на протяжении 1996 и 1997 гг. прошли практически во всех регионах страны. Не стала исключением и Кемеровская область, где конфликт между сторонниками местного самоуправления в лице Законодательного собрания и противниками в лице администрации области принял самый затяжной характер в России. Здесь гражданам пришлось обращаться в суд, по решению которого в 1997 г. были назначены выборы в органы местного самоуправления большинства территорий области<sup>14</sup>.

Таким образом, *правовая основа первых в России выборов в органы местного самоуправления базировалась на временных нормативных правовых актах.*

<sup>13</sup> Подробнее см.: *Мирошник В.А.* Упразднение Советов народных депутатов и первые выборы в органы местного самоуправления (1993–1997 гг.) // *Федерализм.* 2015. № 1. С. 131–144.

<sup>14</sup> Там же. С. 137–141.

Это объяснялось сложностью переходного периода, остротой политических процессов, отсутствием в большинстве регионов законодательных органов государственной власти, сосредоточением в руках исполнительных органов власти политических и финансово-экономических ресурсов. От них исходила и законодательная инициатива.

Со второй половины 90-х гг. в законодательный процесс активнее стали включаться региональные легислатуры, представительные органы местного самоуправления, избирательные комиссии. С этого времени избирательное законодательство приобретает постоянный и системный характер.

### ***Становление и развитие законодательства о выборах в органы местного самоуправления***

Первым законом, в котором была предпринята попытка кодификации избирательного законодательства, стал Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». От условного избирательного кодекса он отличался тем, что в нем отсутствовало законодательство о референдумах. Законы о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы были приняты отдельно.

Тем не менее, он стал основным законом о выборах в Российской Федерации. Закон состоял из 36 статей, большинство из которых носили общий, рамочный характер. Содержание статей, как и в предыдущих нормативных правовых актах о выборах, не было детализировано, формулировки норм были лаконичными. Другими словами, был создан некий эталон, по которому можно было провести выборы любого уровня. 56-й ФЗ ставил избирательный процесс в строгие рамки, что было очень важно, учитывая сложную внутривнутриполитическую обстановку в 90-е гг.

В Законе прямо устанавливались вопросы, которые подлежали регулированию региональным законодательством. Перечень этих вопросов был ограниченным. Субъектам РФ было делегировано право установить максимальное количество подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатов; предельные размеры средств, перечисляемых в избирательные фонды кандидатов; процент отклонения от средней нормы представительства избирателей при создании округов в труднодоступных и отдаленных местностях и некоторые др. вопросы.

Принципиальным было отсутствие в Законе нормы регулирования явки избирателей на выборы, а также наличие графы «против всех» в избирательных бюллетенях. Это рассматривалось в качестве свидетельства расширения демократических позиций законодателя и расширения возможности выбора для избирателей. Какая-либо специфика процедуры выборов в органы местного самоуправления в Законе предусмотрена не была. Нормы Закона были универсальными для всех уровней власти.

Анализ региональных законов о выборах в органы местного самоуправления свидетельствует, что установленная для них федеральным Законом ограниченная сфера регулирования не стала строгой для исполнения. Региональные законы не столько противоречили федеральным, сколько отличались творческим подходом в так называемом *опережающем правовом регулировании*.

Так, в законе Новосибирской области от 18.06.1996 г. № 35-ОЗ «О выборах депутатов органов местного самоуправления в Новосибирской области» уже тогда содержались такие нормы, как отнесение на счет кандидата расходов, понесенных избирательной комиссией, в случае, если кандидат снял свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств; запрет на вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей (подкуп избирателей); обязательное предоставление сведений об изготовителе агитационных печатных материалов.

В законе Кемеровской области от 17.09.1996 г. № 3-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Кемеровской области» в зависимости от численности избирателей в соответствующем муниципальном образовании был установлен количественный состав представительных органов.

В ряде случаев региональный законодатель превысил полномочия, установив нормы, которые не были предусмотрены федеральным законодательством.

Так, в упомянутом законе Кемеровской области были установлены дополнительные ограничения в реализации гражданином пассивного избирательного права. Избранному главе местного самоуправления запрещалось состоять в руководящих органах общественных объединений, партий, в правлениях предприятий, учреждений и организаций, пребывать в должности главы более двух сроков подряд.

В целом избирательное законодательство второй половины 90-х гг. обрело стабильность. Законотворческий процесс перешел от исполнительной власти к законодательной, что соответствовало конституционным принципам разделения властей. К правовому просвещению граждан в области избирательных прав активно подключились избирательные комиссии. Это свидетельствовало о завершении переходного периода и противостояния ветвей власти.

Следующим шагом в развитии избирательного законодательства стал Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В нем был продолжен курс на кодификацию. Закон впервые объединил правовые нормы организации и проведения выборов и референдумов. Однако применение процедур референдума на практике не получило широкого распространения. Пик референдумов пришелся на середину 90-х гг. Это были местные референдумы по вопросу принятия уставов муниципальных образований. Впоследствии, когда референдумы перестали быть обязательным условием принятия и изменения устава, они стали крайне редкими.

В начале 2000-х гг. в ряде субъектов РФ были предприняты попытки проведения местных референдумов по реорганизации муниципальных образований. В большинстве случаев они оказались неудачными. Исключением стала Кемеровская область, где в 2002 г. по инициативе региональных властей состоялись два местных референдума по объединению города и муниципального района: город Топки и Топкинский район, город Мариинск и Мариинский район. Население этих муниципальных образований реорганизацию одобрило. Явка на референдумы составила в Топкинском районе 83,3%, в Мариинском районе – 88,4%, в

г. Топки — 57,9%, в г. Мариинске — 62,4%. За объединение проголосовало соответственно 94,1%, 94,1%, 85,6% и 81,3% избирателей<sup>15</sup>. Успех объясняется высоким авторитетом и доверием у населения губернатора области А. Тулеева, который лично в средствах массовой информации и на встречах с избирателями разъяснил необходимость объединения и попросил у населения поддержки.

Референдумы же субъектов РФ не проводились ни до, ни после принятия Закона.

В законодательстве о выборах был избран путь усложнения избирательных действий и процедур, а также их детализации. Так, например, статья «Регистрация кандидатов (списков кандидатов)» в ФЗ-56 содержала 4 пункта, а в ФЗ-124 их стало уже 16. Порядок сбора подписей регламентировался тремя пунктами прежнего закона, а в новом законе их количество достигло 10. Организация и порядок голосования, определение результатов выборов в ФЗ-56 регулировались 4 статьями, а в ФЗ-124 их было на 10 больше. В целом объем ФЗ-124 по сравнению с ФЗ-56 увеличился на одну главу и на 30 статей.

Причинами детальной законодательной регламентации избирательных действий были нестабильность политической системы России 90-х гг., а также попытки борьбы с «черными» избирательными технологиями, которые массово использовались в эти годы. Усложнение избирательных процедур также облегчало управляемость выборов со стороны так называемого административного ресурса.

Закон запретил СМИ распространение информации и материалов, способных нанести ущерб чести и достоинству кандидатов, и обязал предоставить им право на опровержение таких материалов. Закон поставил заслон криминалу и сомнительным дельцам, которые желали депутатского иммунитета. Обязательное указание неснятой и непогашенной судимости, декларация о доходах и собственности, а также их обнародование стали отныне неотъемлемым требованием для кандидатов в депутаты.

В числе других актуальных запретов: введение понятия использования служебного и должностного положения, обязанность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, уходить в отпуск на время избирательной кампании в случае, если эти лица являются кандидатами, и другие.

Среди других новаций заслуживают внимания урегулирование проблемы субъектов, назначающих выборы, в случае, если их не назначил уполномоченный на то орган. Это исключило распространенное в первой половине 90-х гг. в некоторых регионах игнорирование выборов. Отдельной статьей был прописан статус членов избирательных комиссий, их правовые и социальные гарантии, что способствовало повышению их независимости. В целях обеспечения равных условий кандидатов был прописан строгий порядок формирования и использования их избирательных фондов.

Вместе с тем основная концепция и структура Закона существенных изменений не претерпела. Как и прежде, он ориентировал на использование преимущественно мажоритарной системы выборов, сохранял порог явки избирателей, предусматривал графу «против всех кандидатов» в избирательном бюллетене, субъектами выдвижения кандидатов на равных выступали из-

<sup>15</sup> URL: [http://www.cikuf.ru/banners/vib\\_arhiv/arhivfsi/42/42\\_4321101\\_220401p.htm](http://www.cikuf.ru/banners/vib_arhiv/arhivfsi/42/42_4321101_220401p.htm) (дата обращения 03.09.2014).

биратели, общественные объединения и избирательные блоки. Эти и другие базовые принципы сохраняли возможности и разнообразие выбора, конкурентную среду, большое количество участников, в т.ч. не принадлежащих к числу желаемых властями.

Федеральный законодатель откликнулся и на опережающее законотворчество региональных легислатур. По их инициативе было введено понятие подкупа избирателей и подробно расписано, что под этим следует понимать. Закон также обязал кандидатов, не набравших установленного минимума голосов избирателей, вернуть средства, израсходованные на их участие избирательными комиссиями, средства СМИ на предоставление бесплатного эфирного времени и печатных площадей. Это позволило повысить ответственность кандидатов к своему выдвижению и ограждало избирателей от разного рода авантюристов.

К началу 2000-х гг. повсеместно было сформировано *региональное законодательство о выборах и референдумах*. Регионы использовали три подхода в реализации своего законодательного права:

- своими законами регулировали только те вопросы, которые федеральным законом были отнесены к ведению субъектов РФ;
- принимали полномасштабные отдельные законы о выборах глав, законодательных органов регионов и органов местного самоуправления, компилируя при этом львиную долю текста федерального закона;
- создавали избирательные кодексы, которые включали в себя выборы всех уровней и референдумы.

Подавляющее большинство регионов избрали второй подход. Избирательные кодексы были приняты в Москве, Республике Татарстан, Белгородской, Владимирской, Курской, Псковской, Свердловской областях и в некоторых других субъектах РФ.

Законы субъектов РФ о выборах в органы местного самоуправления не отличались большим разнообразием. 124-й ФЗ предоставил им право самостоятельного правового регулирования в строго определенных сферах. Это было количество подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата; размер избирательного фонда и избирательного залога; численность доверенных лиц кандидата и некоторые другие вопросы. Регионам было также предоставлено право самостоятельно решать вопрос об установлении порога явки избирателей. Кемеровская область, например, воспользовавшись таким правом, в своем законе его не установила, чтобы исключить опасность срыва выборов. Подобные решения приняли и многие другие регионы.

Выборы на рубеже веков прошли по обновленному избирательному законодательству и в обстановке стабилизации общественно-политической жизни. Они отличались большей организованностью и строгостью в исполнении закона. Выборы в отличие от предыдущих лет стали обязательными и периодичными.

В стадию завершения вступил процесс партийного строительства. Явного лидера на выборах среди партий еще не было. Традиционными участниками выступали КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», СПС. Партия власти, которую в это время представляла партия «Наш дом — Россия», доминирующего положения не занимала. Активность партий угасала по мере снижения уровня выборов. На выборах в органы местного самоуправления интерес представляли только крупные города.

Выборы в органы местного самоуправления были *объектом пристального внимания глав регионов*. Тому имелись как объективные, так и субъективные причины. Во-первых, главы субъектов РФ несли ответственность за стабильность в регионе, в т.ч. и за периодичность выборов. Во-вторых, они были заинтересованы провести в органы местного самоуправления своих сторонников с тем, чтобы обеспечить собственные выборы.

Ярким примером, характеризующим подобную расстановку сил, была Кемеровская область. Здесь на всех выборах главным игроком был «Избирательный блок Амана Тулеева». Кандидаты от этого блока соглашались с губернатором. На их избрание работали все органы власти.

Подтверждая общероссийскую тенденцию, политические партии выдвинули своих кандидатов на выборах в областной парламент, и то не во всех округах. На выборах в органы местного самоуправления в одном муниципальном образовании, самом депрессивном городе области — Анжеро-Судженске острую конкуренцию блоку губернатора составила ЛДПР. Именно ее кандидат не позволил кандидату на должность главы города от губернатора победить в первом туре. Потребовалось личное участие А. Тулеева во встречах с избирателями города, чтобы переломить ситуацию. Что касается остальных муниципальных образований, то в них победу с результатами от 59 до 86% голосов избирателей одержали кандидаты «Избирательного блока Амана Тулеева»<sup>16</sup>.

#### ***Основные тенденции в развитии законодательства о выборах в органы местного самоуправления в современных условиях***

Современный этап в развитии избирательного законодательства ознаменовал Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Впервые законом было введено понятие политической партии, установлены требования к ее созданию и принципам деятельности. Главной новацией стали нормы, признающие политическую партию единственным видом общественного объединения, обладающего правом самостоятельно выдвигать кандидатов.

В результате партийного строительства (в соответствии с новым Законом) региональные и межрегиональные общественно-политические объединения и избирательные блоки, которые были активны на местных выборах, прекратили свое существование. Сформировалась многопартийная система (на конец 2015 г. насчитывалось 77 партий) с доминирующей партией.

Сегодня «Единая Россия» обладает реальной политической властью, имея большинство, как в федеральном парламенте, так и в представительных органах власти регионального и местного уровня; она контролирует исполнительную власть почти во всех регионах, городах и районах. Другие партии, имеющие представительство в Государственной Думе, проявляют интерес только к выборам в региональные парламенты. Что касается выборов в органы местного самоуправления, то здесь, как и в прежние годы, сохраняется выборочный интерес. Поскольку эти выборы находятся под контролем региональных властей, то или иное участие в них партий системной оппозиции зависит от договоренностей с ними.

<sup>16</sup> Кузбасс, 13 мая 1999 г.

Важной вехой в укреплении российского законодательства стала инициированная в начале 2000-х гг. Президентом РФ В. Путиным кампания по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Ее итогом стало завершение «региональной вольницы» и «парада суверенитетов», выстраивание так называемой *вертикали власти*. В избирательном законодательстве кампания завершилась Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Среди мер по обеспечению единства страны и укреплению государственных структур Законом предусматривался переход к выборам депутатов Государственной Думы исключительно по пропорциональной избирательной системе. Региональным парламентам и представительным органам местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах половину своих депутатов надлежало избирать по партийным спискам.

Принципиальными новеллами обновленного законодательства стали:

- отмена прямых выборов глав регионов и новый порядок их избрания региональными парламентами по представлению Президента РФ;
- отмена избирательного залога;
- ликвидация графы «против всех» в избирательном бюллетене;
- установление единого дня голосования на выборах всех уровней;
- предоставление сведений о доходах, расходах и имуществе не только кандидата, но и членов его семьи и другие.

Новый Закон еще больше «потяжелел». Сегодня в нем насчитывается 84 статьи против 66 в 124-м ФЗ. Так, на 4 статьи увеличилась глава «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах», глава об избирательных комиссиях увеличилась с 7 до 12 статей. Содержание многих статей также стало более подробным. Например, статья о порядке регистрации кандидатов, списков кандидатов увеличилась с 16 до 37 пунктов, а о порядке сбора подписей избирателей — с 10 до 20 пунктов. В связи с этим Закон стал больше похож на подробную инструкцию всех этапов избирательного процесса. Это требует от его участников постоянно сверять свои действия с многочисленными нормами, чтобы исключить вольные или невольные нарушения, за которыми, как правило, следуют решительные действия со стороны избирательных комиссий и надзорных органов.

В таких условиях пресловутому «административному ресурсу» стало гораздо проще снять с дистанции неудобных и неугодных кандидатов. Мало шансов составить достойную конкуренцию партийным выдвиженцам стало у самовывдвиженцев, которые не обладают многочисленными командами и серьезными финансовыми ресурсами.

На усиление исполнительной вертикали был направлен и новый порядок избрания глав муниципальных образований. До принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» они преимущественно избирались населением напрямую. По новому Закону их могут избирать представительные органы из своего состава.

Доктриной укрепления вертикали исполнительной власти объясняется также предпринятая в 2006 г. группой депутатов Государственной Думы попытка внести законопроект, предполагавший отмену выборов глав крупных городов и замену их назначением. Инициатива, за которой наверняка стояли губернаторы регионов, тогда поддержки не получила. Слишком явно она противоречила принципам демократии и местного самоуправления. Реакция муниципальной общественности, большинства глав городов, муниципальных ассоциаций в то время была резко отрицательной. О вредности затеи с назначением мэров городов публично высказались и представители высшего политического эшелона<sup>17</sup>.

Нововведения, призванные укрепить государственную вертикаль, получили свое теоретическое обоснование в так называемой концепции «суверенной демократии». Она была введена в широкий оборот в России заместителем руководителя Администрации Президента России В.Ю. Сурковым в 2005—2006 гг. Концепция обосновывала право России на независимость, самостоятельность собственного демократического режима в противовес западной управляемой демократии. Это право подтверждалось единством власти и народа, продемонстрированное, как утверждалось, результатами выборов 2005—2008 гг. — периода укрепления доминирующей роли «Единой России».

В годы президентства Д.А. Медведева концепция «суверенной демократии» отошла в тень. В высших эшелонах власти был взят курс на дальнейшую демократизацию политической системы. Соответствующие изменения были внесены в избирательное законодательство. Было снижено минимальное количество членов организации, требуемое для регистрации новой политической партии, политические партии были освобождены от сбора подписей избирателей при регистрации для участия в выборах в представительные органы всех уровней, предоставлены гарантии равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами и другие.

Важным решением стало возвращение выборов губернаторов регионов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права и при непосредственном участии политических партий, выдвигающих кандидатуры на данную должность.

Все эти инициативы, как и в прежние годы, исходили от высшего руководства страны. Давление снизу было минимальным. Протестное движение в 2006—2011 гг. не носило ярко выраженного политического характера. Публичные выступления были локальными и носили формы конкретных претензий к властям по социальным, экологическим и другим проблемам. Всплеск политического протестного движения произошел в 2011—2012 гг. Он проходил под лозунгом «За честные выборы!» и имел в основе претензии о нарушении избирательного законодательства и фальсификации результатов выборов. Однако не эти протестные выступления стали причиной демократизации избирательного законодательства, тем более что они произошли позднее. Скорее, наоборот, указанные изменения активизировали протестное движение.

<sup>17</sup> См.: Жиякова Е. Назначать нельзя выбирать. Запятую поставили после слова «нельзя». Вопросы остались // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 8—9.

В настоящее время избирательное законодательство отличается *устойчивой стабильностью*. Локальные изменения свидетельствуют о приоритете государственнической нежели либеральной концепции. Особенно явно она проявила себя после известных событий в Украине и осложнения международной обстановки.

Примером может служить принятие Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации” и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Закон предоставил возможность на местных выборах не выбирать, а, по сути, назначать глав городских округов и муниципальных районов. Новый порядок предусматривает их избрание представительным органом местного самоуправления из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, назначаемой представительным органом и губернатором региона.

\* \* \*

Анализ становления и развития избирательного законодательства в постсоветской России свидетельствует о том, что в него настойчиво и *последовательно внедрялись демократические принципы*. В 90-е гг. это было особенно характерно. Несмотря на нестабильность социально-политической обстановки и несовершенство отдельных норм избирательного права, эти нормы были просты и понятны и в итоге обеспечивали свободное волеизъявление граждан. Депутатские мандаты и выборные должности действительно замещались в результате такого волеизъявления. Люди их замещавшие представляли самый широкий спектр тогдашней политической палитры страны.

По мере укрепления стабильности избирательное законодательство становилось все более жестким, громоздким и сложным для применения. Такое законодательство создает преимущество для тех политических сил, которые располагают административным ресурсом. Зависимость избранных лиц переходит от избирателей к держателям этого ресурса. Избирательные кампании все больше и больше становятся похожими на бюрократические процедуры с заранее известным результатом. Что касается самих избирателей, то значительная их часть посещает избирательные участки под воздействием административного нажима. В таких условиях как раз и возникают подозрения в фальсификации результатов выборов. В итоге население не надеется на депутатов и руководителей местных органов власти, а все больше уповает на волю центральных органов управления и ожидает ежегодных прямых линий с Президентом РФ для того, чтобы решить проблемы ремонта дорог, домов, призвать к порядку организации ЖКХ, заставить работодателей вовремя выплатить зарплату и т.п.

Очевидно, что в таких условиях необходимо вновь поставить местных начальников в зависимость от населения, т.е. не сужать, а, напротив, *последовательно расширять на всех уровнях свободные и прямые выборы*.