

Спирин А. С.

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО ФАКТОРОВ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Spirin A. S.

THE INTERRELATION OF CONSTITUTIONAL LEGAL AND POLITICAL FACTORS WHEN AMENDING THE ELECTORAL LEGISLATION

Темой данной статьи является взаимное влияние конституционного и политического факторов при принятии и изменении актов избирательного законодательства. В рамках содержания статьи фактор понимается как движущая сила процесса принятия и изменения нормативных правовых актов. В статье проводится анализ изменений федерального избирательного законодательства, влияния конституционного и политического факторов при изменении ряда нормативных актов. Указывается ряд возможных негативных последствий доминирования политического фактора над конституционно-правовым.

Ключевые слова: конституционное право, конституционно-правовой фактор, политический фактор, избирательное законодательство.

The topic of this article is the mutual influence of constitutional and political factors when adopting and changing acts of electoral legislation. Within the content of the article, the factor is understood as the driving force of the process of adopting and changing regulatory legal acts. The article analyzes the changes in federal electoral legislation, the influence of constitutional and political factors when changing a number of regulations. A number of possible negative consequences of the dominance of the political factor over the constitutional law are indicated.

Keywords: constitutional law, constitutional legal factor, political factor, electoral legislation.

В любом исследовании относительно связи конституционного права и политики предполагается рассмотрение роли и значения права не только с юридической точки зрения, но и в тесной связи с политическими процессами. В настоящее время в науке конституционного права сформулирован тезис, выражающийся в том, что конституционное право является самой политизированной отраслью права. Проявление политизированности в соотношении конституционного права и политики можно рассматривать в нескольких аспектах: с одной стороны, это отражение текущих политических процессов в содержании конституционно-правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, т.е. влияние политики на

конституционное правотворчество; с другой стороны, это политические особенности применения конституционно-правового законодательства, более того, политическое реагирование на саму практику конституционного правоприменения.

Практика наших дней наглядно показывает, что многие политические решения сопровождаются реформированием актов конституционного законодательства. И.П. Кененова в статье, посвященной взаимному влиянию конституционного права и политики, рассматривает конституционно-правовой и политический факторы как два явления, сталкивающихся при принятии государственно-властных решений. По мнению автора конституционно-правовой фактор, действующий при принятии государственно-власт-



ных решений, наиболее явно обнаруживается в полноте своих проявлений в ходе правотворческого процесса. Этот фактор в широком смысле представлен всей совокупностью конституционно-правовых научных и практических знаний по соответствующему вопросу. Создание нормативных правовых актов, регулирующих политические отношения, не обходится без участия экспертов-конституционалистов из числа государственных чиновников и ученых. Политический фактор может совпадать по направленности и содержанию (полностью или частично) с конституционно-правовым фактором или, напротив, «звучать диссонансом» по отношению к нему. Но в любом случае существенной особенностью политического фактора является тот главный интерес, который предопределяет содержание этого фактора. Это – «интерес выживания публичной власти» в том статусе, который она обрела, и в той форме, которая ей (а точнее, ее обладателям) понятна¹. Иными словами, реализация политического фактора на практике может выражаться в изменении актов конституционного законодательства, таким образом, при котором обладатели государственной власти будут занимать государственные институты достаточно длительный период времени.

Темой данной статьи является влияние конституционно-правового и политического факторов при изменении актов федерального избирательного законодательства.

Избирательное право является одним из наиболее крупных правовых институтов отрасли конституционного права Российской Федерации. При этом нормативные акты избирательного законодательства за последние несколько лет претерпели достаточно большое количество изменений. К числу наиболее актуальных стоит отнести изменение законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, отмена графы «против всех», порога явки избирателей на всех уровнях выборов. 17 ноября 2006 года были внесены поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ. В статье 70 Закона исключена норма, устанавливающая минимальный порог явки избирателей на выборах любого уровня. Также стоит отметить и конституционные поправки, предусматривающие увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

В современной истории России Государственная Дума осуществляет свою деятельность уже 7 созывов. Однако за данный период порядок проведения выборов в нижнюю палату Федерального Собрания менялся три раза. В 1999 году Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² предусматривал использование смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы, при которой одна половина состава Государственной Думы (225 депутатов) избиралась по одномандатным избирательным округам, вторая половина (225 депутатов) избиралась по единому федеральному избирательному округу (по партийным спискам). При этом уже через шесть лет Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ³ установил, что все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. То есть, начиная с 2005 года два последующих созыва депутаты Государственной Думы избирались при реализации только пропорциональной избирательной системы. Однако действующий Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ вновь предусматривает использование смешанной избирательной системы при формировании нижней палаты Федерального Собрания.

Важное значение имеет не только частое изменение законодательства о выборах депутатов Государственной Думы, но и результат практической реализации данных изменений, влияющих на формирование самого состава нижней палаты Федерального Собрания. Начиная с 2003 года так называемая «партия власти» составляет большинство в Государственной Думе. Более того, за 4 созыва в нижней палате парламента ее состав, с точки зрения партийного представительства, фактически не меняется. Выборы в Государственную думу действующего, 7 созыва были проведены 18 сентября 2016 года. По результатам подсчета голосов, по федеральным спискам в Думу прошли те же четыре парламентские партии, которые были и в предыдущих двух созывах. «Единая Россия» получила 54,20 % голосов, КПРФ 13,34 %, ЛДПР 13,14 %, «Справедливая Россия» 6,22 %. Явка составила 47,88 %. По одномандатным округам представители «Единой России» победи-





ли в 203 округах из 225. Таким образом, учитывая ещё 140 мандатов, полученных по федеральному списку, «Единая Россия» увеличила свою долю в думе более чем на сто мест по сравнению с предыдущим созывом (где использовалась только пропорциональная избирательная система) и получила конституционное большинство — более 2/3 голосов депутатов, а именно 341 место в Государственной Думе.

По мнению И.П. Кененовой, в проблематике влияния конституционно-правового и политического факторов на принятие государственно-властных решений существует аспект, который условно можно назвать внутрисистемным. Имеется в виду следующее: в системе конституционного права есть институты, а в практике государственного управления - ситуации, особенно тесно связанные с интересами «выживания» верховной публичной власти. Среди таких важнейших институтов можно как раз назвать институт избирательного права. В рамках данного правового института действие политического фактора доминирует в сравнении с конституционно-правовым, и тенденция сохранения такого соотношения представляется устойчивой. При принятии решений об изменении законодательства о выборах депутатов Государственной Думы работает как раз фактор «выживания» публичной власти. Представляется, что выборы в Государственную Думу 2011 года показали определенную неэффективность использования только пропорциональной избирательной с точки зрения фактора «выживания» действующей публичной власти, а именно отсутствие в предыдущем созыве Государственной Думы конституционного большинства партии власти. Применение вновь смешанной избирательной системы позволило, особенно в одномандатных избирательных округах, добиться такого большинства. Безусловно, данная точка зрения и приводимые сравнения могут показаться спорными. Ведь выборы в парламент есть результат электоральных предпочтений граждан. Однако конституционное большинство одной политической партии позволяет действующей публичной власти самостоятельно, не прислушиваясь к мнению других политических сил, изменять другие акты конституционного законодательства. В частности, принимать и вносить поправки в федеральные конституционные законы, вносить поправки в Конституцию Российской Федерации. Так, предложения Президента Российской Федерации (как одного из

субъектов законодательной инициативы о поправках и пересмотре Конституции) увеличить срок полномочий главы государства и срок полномочий Государственной Думы были поддержаны тем самым конституционным большинством в нижней палате Федерального Собрания. Проявил лояльность в этом вопросе и Совет Федерации. При этом все законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации также поддержали данную инициативу. В настоящее время в соответствии с частью 1 статьи 81 Конституции Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет, а часть 1 статьи 96 Основного закона устанавливает срок полномочий Государственной Думы пять лет. Как видно из представленных примеров, политический фактор оказывается более влиятельным в процессе принятия, изменения избирательного законодательства.

Какими могут быть мотивы, в силу которых государственная власть принимает подобные нормативные правовые акты? Публичная власть, как правило, всегда хорошо информирована о состоянии социальной среды, об электоральных предпочтениях граждан. И при этом задача «выживания публичной власти» в том статусе, который она обрела, (задача, которая значима только для нее самой), подталкивает власть к выбору наименее полезного для общества решения. Например, правовой документ может создаваться в интересах отдельной социальной группы или лица (ведущей политической партии, Президента, отдельных должностных лиц), пролоббировавших соответствующее решение. Это зачастую вызывает возражения со стороны ученых-конституционалистов. Но, тем не менее, решение принимается независимо от экспертных оценок под действием преобладающего политического интереса.

И.П. Кененова указывает возможные негативные последствия доминирования политического фактора над конституционно-правовым. Среди таковых автор отмечает нерациональное, некомпетентное управление, результаты которого не идут на пользу обществу. В качестве примера можно отметить непопулярные реформы, которые могут повредить отношениям общества и государства. Особенно ярко это проявилось в рамках работы Государственной Думы 6 созыва. В июне 2012 года депутаты приняли закон, серьезно усложняющий жизнь участникам митингов. За несоблюдение правил проведения подобных мероприятий были серьезно

повышены штрафы. В июле 2014 года вступила в силу статья 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Она предусматривает наказание за неоднократное нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, шествий или пикетирования. Поправки предложили депутаты Игорь Зотов («Справедливая Россия»), Андрей Красов и Александр Сидякин (представители «Единой России»). Статья предусматривает до пяти лет лишения свободы, если имело место более двух административных правонарушений порядка организации митингов в течение 180 дней. В 2012 году в Государственной Думе был принят резонансный закон «Об иностранных агентах». Ими признавались некоммерческие организации (НКО) с иностранным финансированием и занимающиеся политической деятельностью. Если вначале подразумевалось, что признание организации «иностраным агентом» не повлечет за собой каких-то ущемлений в ее деятельности, то постепенно ситуация изменилась. Например, «иностранным агентам» запрещено осуществлять наблюдение за выборами. Также в июне 2012 года был внесен законопроект о создании реестра запрещенных сайтов. По-

правки в законодательстве позволили проводить блокировку ресурсов, содержащих запрещенную информацию. Из-за небрежности формулировок блокировка грозила даже таким крупным ресурсам как «Википедия». Государственная Дума также вернула в законодательство уголовную ответственность за клевету. Эти и ряд других законопроектов вызвали большую критику со стороны журналистов и правозащитников. Такое положение вещей может привести к еще одному возможному негативному последствию – утратой властью доверия со стороны общества.

Действительно, политический фактор зачастую оказывается более мощным и влиятельным в процессе принятия государственно-властных решений по сравнению с конституционно-правовым. Однако точная оценка информации о влиянии политического фактора в каждом конкретном случае необходима для того, чтобы рекомендации экспертов-конституционалистов достигали своей цели. При этом знания о действии политического фактора при принятии и изменении норм избирательного права могут приносить несомненную пользу, как для науки, так и для отрасли конституционного права.

Литература

1. Кененова И.П. Соотношение политического и конституционно-правового факторов в ходе принятия государственно-властных решений // Конституционное право и политика: международная научная конференция (краткий обзор) / под ред. С. А. Авакьяна. – М., 2012. – С. 28.
2. СЗ РФ. – 1999. - №26. – Ст. 3178.
3. СЗ РФ. – 2005. - № 21. – Ст. 1919.
4. СЗ РФ. – 2014. - № 8. – Ст. 740.

References

1. Kenenova I.P. Sootnosheniye politicheskogo i konstitutsionno-pravovogo faktorov v khode prinyatiya gosudarstvenno-vlastnykh resheniy // Konstitutsionnoye pravo i politika: mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya (kratkiy obzor) / pod red. S. A. Avak'yana. – M., 2012. – S. 28.
2. Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. - 1999. - № 26. - St. 3178.
3. Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. - 2005. - № 21. - St. 1919.
4. Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. - 2014. - № 8. - St. 740.

СПИРИН Александр Сергеевич, старший преподаватель кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. 454080, г. Челябинск. Ул. Коммуны, д. 149. E-mail: kiap74@mail.ru

SPIRIN Alexander, Senior Lecturer, Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. Bld. 149, Commune Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: kiap74@mail.ru

