

## **Некоторые вопросы совершенствования действующей избирательной системы**

Многие недостатки в избирательной практике являются следствием несовершенства отдельных сторон нашей избирательной системы и регулирующего ее законодательства. И здесь встает задача модернизации нашей избирательной системы. Тут много проблем, больших и малых. Я не в состоянии осветить их в полном объеме. Поэтому коснусь только некоторых из них, представляющих значительный интерес для государства и общества:

В первую очередь следует назвать проблему кодификации федерального избирательного законодательства. Попутно в скобках можно заметить, что получается не совсем логично: Россия весьма настойчиво предлагает кодифицировать международно-правовые нормы в виде упомянутого уже проекта Европейской конвенции о стандартах выборов, а сама не спешит с кодификацией собственного избирательного законодательства. На это, видимо, обратили внимание наблюдательные специалисты.

И все же такого рода попытки предпринимались неоднократно политическими течениями оппозиционного толка. Можно упомянуть инициативу Партии «ЯБЛОКО» 1994 года. Но вопрос был решен в пользу рамочного закона о гарантиях избирательных прав. А в 2012 году группа депутатов из парламентской фракции Партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ во главе с С.М. Мироновым разработали и представили Государственной Думе обширный законопроект под названием «Избирательный кодекс Российской Федерации».

Эти попытки, однако, не увенчались успехом. Дело дальше проектов не пошло. Проект кодекса «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» 9 апреля 2012 года Советом Государственной Думы был снят с рассмотрения по сугубо формальному основанию – из-за отсутствия заключения Правительства. А ведь была проделана большая творческая работа по сведению в единый комплексный документ норм различных федераль-

---

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук

ных законов о выборах и референдуме. Достаточно сказать, что проект Кодекса состоял из Общей и Особенной частей, 34 глав, 263 статей и 4 приложений, составивших 370 страниц машинописного текста.

Задачи кодификаторов, если говорить кратко, видятся в следующем:

повернуть законы лицом к избирателям, сделать их понятными, ясными основной массе избирателей;

сделать акцент на укрепление связей участников избирательного процесса и прежде всего избирательных комиссий, политических партий, кандидатов с избирателями;

предусмотреть дополнительные гарантии независимости и ответственности избирательных комиссий, усилить коллегиальные начала в их деятельности;

концентрированно изложить права центральной фигуры избирательного процесса – избирателя;

предусмотреть меры, уточняющие функции и расширяющие права и обязанности субъектов избирательного процесса;

в пределах возможного упростить многочисленные избирательные процедуры, особенно протокол об итогах голосования;

усилить влияние результатов выборов на деятельность государственных органов и прежде всего на исполнительную власть;

в понятийном аппарате кодекса определить категории «избирательная система», «избирательный процесс».

Следующая задача: надо преодолеть тенденцию к ограничению пассивного избирательного права граждан вопреки конституционным установлениям. Как известно, Конституция Российской Федерации установила лишь два основания ограничения избирательных прав: недееспособность и факт нахождения гражданина в местах лишения свободы по приговору суда. В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

В России до сих пор остается нереализованной фундаментальная норма Всеобщей декларации прав человека 1948 года, воспроизведенная и развитая в других международных документах более позднего времени, о том, что «воля народа, выраженная свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, должна быть основой власти и законности любого правительства». Надо найти рычаги влияния результатов выборов на политический курс государства даже ценой изменения конституционных норм.

Нуждается в серьезном укреплении правовая основа организации и деятельности самой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. До сих пор Федеральным Собранием не принят закон об этом важном государственном органе, хотя ЦИК России в новом формате функционирует уже более 20 лет. Здесь возникает также вопрос, каким должен быть ранг этого закона – обычным или конституционным.

Назрел вопрос о введении дополнительных гарантий самостоятельности и независимости избирательных комиссий всех уровней. Необходимо пересмотреть порядок их формирования, правового статуса, сроков полномочий, которые по существу остаются неизменными уже более 20 лет. Действующий порядок партийного представительства в комиссиях следует признать, мягко говоря, несовершенно, так как он ведет к ангажированности их членов, которые вынуждены защищать не закон, не чистоту выборов, а интересы своей партии. Надо отказаться от порядка, когда членов комиссии назначают органы, формируемые в результате выборов, организуемых и проводимых избирательными комиссиями. Это объективно ставит избирательные комиссии в зависимость от этих органов.

Представляется, что лучшим вариантом было бы формирование ЦИК России Советом Федерации (который на данном этапе не связан ни с выборами, ни с партиями) по предложению субъектов Российской Федерации и органов юридического и научного сообщества. Члены ЦИК России, а равно и других комиссий не могут быть партийными, а если они таковые, то обязаны приостановить свое членство в партии на период исполнения обязанностей члена комиссии.

Упрочению принципа независимости комиссий способствовало бы установление более продолжительных сроков их полномочий до 10–12 лет, но с запретом повторного избрания членов комиссий. В целях достижения реальной коллегиальности в работе было бы полезно ввести принцип ротации руководства комиссий раз в 2–3 года. Тогда член комиссии не был бы статистом, а чувствовал свою значимость, работал активно и ответственно.

Теперь несколько предложений по изменению статуса политических партий и общественных объединений как субъектов избирательного процесса:

беспокоят крайние и частые колебания требуемой минимальной численности их членов (от 500 до 50 000 человек). Судя по выступлению Президента Российской Федерации В.В. Путина на встрече с членами ЦИК России по итогам прошедшей кампании по выборам депутатов Государственной Думы, снова предполагаются изменения в количестве политических партий на основе корректировки минимальной численности их членов;

думается, что норма в 10 тысяч, которая была установлена первоначально при принятии закона о партиях, оптимальна. Если у партии есть отвечающие чаяниям масс программа и подкрепляющие ее дела, она будет расти и численно;

парламентские партии освобождены от сбора подписей избирателей для регистрации своих списков кандидатов. Эту льготу депутаты установили сами себе еще 17 лет назад, что создало серьезное неравенство партий в политической борьбе. Эта преференция вряд ли оправдана. Ведь за прошедшие парламентские годы вполне может измениться мнение изби-

рателей относительно той или иной партии, представленной в Государственной Думе;

с партиями тесно связан вопрос о создании избирательных блоков. Установленный более чем десять лет назад запрет на блокирование партий и других общественных объединений по сути своей антидемократичен, особенно в современный период, когда на политическом поле действуют около 80 партий;

как серьезное ограничение политических прав общественных объединений следует оценить и позицию законодателя, установившего запрет этим субъектам избирательного права выдвигать списки кандидатов на любом уровне выборов, проводимых по пропорциональной системе.

Таким образом, за партиями монополизировано право на выдвижение списков кандидатов даже на муниципальных выборах. Оправдан ли такой шаг? Обратите внимание: несмотря на искусственный рост числа партий, в них состоит лишь около 2 процента населения страны. Прямо скажем, вопреки официальному мнению, авторитет партий носит дутый характер.

Для полноты информации по данной проблеме заметим, что в 2009 году Федеральным законом № 42-ФЗ была установлена унижительная возможность обращения общественного объединения к выдвигающей список кандидатов партии с просьбой о включении в этот список своих кандидатур, число которых, однако, не могут превышать 15 процентов от общего числа кандидатов, выдвигаемых партией. Но эта норма действует только при проведении муниципальных выборов.

В последние годы все более обостряется проблема явки избирателей на выборы. Как известно, несколько лет назад у нас по западным образцам был отменен так называемый порог явки избирателей на выборы. Тем самым, как это ни прискорбно, власти дали народу понять, что эта проблема не очень-то их волнует. Власть можно держать и при неприлично низких показателях участия избирателей в голосовании. В этих условиях уровень участия избирателей в выборах заметно упал. В 2014 году на региональных выборах в городах Москве, Тюмени, Красноярске она не превысила 17–20 процентов, а в городе Красногорске Московской области составила 11 процентов при 28 процентов по области. Не изменил эту тенденцию и так называемый единый день голосования по стране, придуманный и введенный для удобства чиновников. Общая явка на выборы 18 сентября 2016 года была неприемлемо низкой – на избирательные участки пришли менее половины зарегистрированных избирателей – 47,88 процента. Гораздо более низкие показатели дали Санкт-Петербург, Москва, Красноярск и другие крупные города, отдельные субъекты Федерации.

Такие показатели грозят нелегитимностью избранных властей. Абсентеизм мы можем преодолеть только двумя путями – установлением обязательной явки под угрозой наказания либо повышением уровня доверия граждан к государству путем укрепления связей органов власти с массами, заботливым удовлетворением насущных потребностей граждан.

Это – основное условие. Но немаловажное значение в этом деле играет избирательно-правовая политика и практика без бюрократических ухищрений, расширение и углубление демократических институтов избирательного законодательства. Законы должны быть близки и понятны избирателям. Словом, надо повернуться лицом к народу, работать с ним, а не закрываться от него с помощью современных технологий.

России еще не удалось преодолеть старую болезнь – недооценку референдумов. За истекшие более чем два десятилетия не проведено ни одного общероссийского референдума, хотя в их инициировании не было недостатка. Но по различным причинам эти инициативы рубятся, что называется, на корню. Ответственность за такое положение, на мой взгляд, несут не только инициаторы референдумов, не обеспечивающие качественное решение вопросов инициирования референдума, но и соответствующие органы власти, как в центре, так и в субъектах Федерации. Между тем нельзя отрицать актуальность референдумов по вопросам национализации минеральных ресурсов страны и по другим государственно-правовым, социально-экономическим проблемам, жизненно важным для населения. Инициативы нужно оценивать не по тем, кто их выдвигает, а по значению вопросов для народа, для страны.

В корректировке нуждаются и отдельные нормы Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», необоснованно ограничивающие суверенитет народа, его право на изменение любого правового акта, в том числе и Конституции Российской Федерации.

Теперь о некоторых частных, но значимых вопросах, касающихся действующей избирательной системы.

Надо признать, что растущая коммерциализация выборов роняет их престиж как института политической демократии, ведет к их дискредитации, превращая избирательные комиссии в борьбу денежных мешков, а не личностей, способных на государственную деятельность на благо народа. Шаг вперед к преодолению коммерциализации избирательного процесса был сделан в период президентства Д.А. Медведева путем отмены института избирательного залога для регистрации кандидатов, списков кандидатов. Теперь дело за отменой частного финансирования выборов, создания избирательных фондов из частных денежных средств. Такая практика выдавливает политически и морально подготовленных дееспособных граждан – кандидатов на периферию политической жизни, более того, порождает различного рода нарушения, усложняет и запутывает избирательный процесс. Отрицательное значение имеет и другой аспект – в результате частного финансирования кандидатов ставший депутатом кандидат попадает в зависимость от своих инвесторов.

Относительно государственного финансирования политических партий, за увеличение размеров которого ратует В.В. Жириновский, скажу только одно – партии не должны функционировать за счет государственного бюджета, то есть за счет народа. Это западное изобретение.

В отношении института наблюдателей, которому традиционно уделяется большое внимание, особенно новым составом ЦИК России, можно предложить следующие меры:

во-первых, общественное наблюдение сделать постоянным фактором избирательных кампаний со дня обнаружения акта о назначении выборов до официального подведения их результатов. Причем наблюдение обеспечить не только в участковых избирательных комиссиях, а в комиссиях всех уровней;

во-вторых, необходимо расширить круг субъектов, уполномоченных назначать наблюдателей и прежде всего от определенного числа избирателей. Наблюдатели должны представлять не только узкие интересы отдельных кандидатов, избирательных объединений, но и самих избирателей;

в-третьих, расширить права и возможности наблюдателей. Полномочия наблюдателей, по крайней мере, не должны быть уже, чем у иностранных (международных) наблюдателей.

В последние годы заметно активизировалась работа по внедрению в избирательный процесс электронной техники. Это правильное, перспективное направление. Однако надо найти разумный баланс и чувство меры в деле внедрения в избирательный процесс, носящий не только организационно-технический, а преимущественно политический характер, мер автоматизации и других технических процедур, совершенно непонятной большинству избирателей, обуздать технократические тенденции в избирательном процессе. Следует не опережать время, а учитывать уровень подготовки массы избирателей к восприятию технических новинок и изобретений. К тому же эти мероприятия предполагают большие расходы государства.

Повторю, нужно чувство меры, баланс интересов технократов в стане организаторов выборов и масс избирателей, особенно проживающих на периферии.

Рассмотрение жалоб и заявлений участников избирательного процесса является одним из сложных средств обеспечения законности и справедливости и занимает значимое место в деятельности избирательных комиссий и судов. Если сегодня основные вопросы судебного рассмотрения избирательных споров разрешены законодателем как в правовом, так и в организационном плане, то порядок работы избирательных комиссий на этом участке должным образом не урегулирован. Избирательные комиссии вынуждены руководствоваться многочисленными нормативными актами, принятыми различными органами в разное время, что не способствует качественному рассмотрению и разрешению жалоб. Поэтому встает вопрос о необходимости принятия нормативного акта, в комплексе регламентирующего порядок работы комиссий с обращениями участников выборов и референдумов с учетом современных реалий и специфики подобного рода споров.

Жаль, что предложения на этот счет и даже готовый проект примерного положения о работе с обращениями граждан и других участников выбо-

ров, референдумов в избирательной комиссии, комиссии референдума, предложенный членом ЦИК России, профессором С.М. Шапиевым и мною еще в 2003 году, остается не рассмотренным ЦИК России. Интересы дела требуют быстрейшего решения этого вопроса, ибо наличие единого документа, синтезирующего действующие нормы на новой основе, позволило бы упорядочить правоприменительную деятельность комиссий на этом важном участке работы.

В заключение хотелось бы поднять еще один вопрос, который имеет немаловажное значение для развития избирательно-правовой науки, следовательно, и избирательной системы России. Речь идет о необходимости официального признания избирательного права и процесса в качестве отдельной научной специальности. Сложилась парадоксальная ситуация: на деле избирательное право и процесс многие десятилетия фигурируют и как правовое образование, и как наука. Они опираются на более чем тысячи законов и подзаконных актов. По вопросам избирательной системы России за весь период исследований защищено более 400 кандидатских и докторских диссертаций, в том числе более 100 – в постсоветский период.

В связи с этим назрел вопрос о постановке перед Министерством образования и науки Российской Федерации о включении избирательного права и процесса в перечень научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Попутно замечу, что этот перечень периодически обновлялся. Только за последние годы там появились новые специальности, такие как конституционный судебный процесс, налоговое, бюджетное, корпоративное, аграрное, энергетическое право, однако не нашлось места избирательному праву и процессу, что не способствует его развитию как отрасли права и юридической науки.

В избирательной системе России много других проблем, которые требуют внимания и решения. Я рассказал только о тех из них, которые, на мой взгляд, имеют наибольшее значение для совершенствования важнейшего конституционного института непосредственной демократии – свободных выборов.