

Основные изъяны российского избирательного законодательства

Российское избирательное законодательство, впрочем, как и российские выборы в целом, претерпело за последнюю четверть века драматические изменения. Начиная с указов Президента Российской Федерации 1993–1994 годов и последовавших за ними двух федеральных законов об основных гарантиях 1994 и 1997 годов, избирательное законодательство постепенно переходило от расплывчатых норм, сформулированных в терминах «пролетарской целесообразности», к более определенным формулировкам, приближаясь при этом к международным избирательным стандартам, и приближая выборы к их конституционному предназначению.

Мы можем смело заявить, что к концу прошлого века российское избирательное законодательство соответствовало международным стандартам, а по некоторым параметрам и превосходило их. Наряду с улучшением законодательства к началу 2000-х годов начала складываться правоприменительная практика, противоречащая закону и, главное, в силу причин, связанных с политическими переменами, противоречащая целям свободных выборов.

В 2002 году был принят новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон об основных гарантиях), который в 2005 году начал меняться с такой интенсивностью, что нынешняя его редакция отличается от редакции 2002 года намного больше, чем закон 2002 года отличался от закона 1997 года. Эти изменения были связаны с радикальной перестройкой политической системы, поскольку к концу 1990-х годов пришедшее в себя после встряски конца 1980-х годов российское чиновничество вновь образовало устойчивую номенклатурную структуру и составило новую доминирующую политическую силу. При этом если до перестройки доминирующая политическая сила была юридически обоснована 6-й статьей Конституции Российской Федерации, то в новых условиях новой политической доминанте сначала надо было приспособиться к достаточно прогрессивному законодательству, и только

БУЗИН Андрей Юрьевич – руководитель Межрегионального объединения избирателей, сопредседатель движения «Голос», кандидат физико-математических наук, кандидат юридических наук

после полного подчинения законодательных органов она могла начать подстройку закона под себя.

Говоря сейчас об основных изъянах избирательного законодательства, следует понимать, что они тесно связаны со сложившейся политической системой и что выборы не являются изолированным общественным институтом. Сама по себе избирательная система может сыграть определенную роль в общественном устройстве, но эта роль не будет решающей без изменения таких общественных институтов, как суды, правоохранительная система, партийная система и гражданское общество, СМИ. Упомянутые мной изъяны нашего избирательного законодательства – следствие существующих политического и государственного устройства, и могут рассматриваться как изъяны лишь с точки зрения другой политической системы, той, которая описана в действующей Конституции Российской Федерации.

Принципиальным положением российской Конституции является то, что власть должна определяться путем свободных выборов (ч. 3 ст. 3). Очевидно, что в словосочетание «свободные выборы» вкладывается довольно широкий смысл, который не ограничивается только запретом на принуждение к участию в выборах или к голосованию за определенную политическую силу. Трактовка понятия «свободные выборы» включает в себя и равноправие участников выборов, и возможности агитации, и возможности самозарождения политических группировок, и широкое пассивное избирательное право, и невозможность использования административного ресурса, и адекватное распределение мандатов, и честное проведение голосования и подсчета голосов. Эти признаки свободных выборов отражены в международных юридических документах, ратифицированных Россией (в первую очередь – в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года и в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2002 года).

Рассмотрим, в какой мере положения российского законодательства соответствуют такому понятию «свободных выборов».

1. Круг избираемых субъектов власти. Конституция Российской Федерации гарантирует избрание Президента Российской Федерации и нижней палаты федерального парламента. Законодательство об основах государственной власти и о местном самоуправлении гарантирует прямое избрание законодательных и представительных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (в последнем случае – с некоторыми изъятиями). С большой натяжкой можно говорить об избрании главы администрации региона, поскольку оно фактически имеет двухступенчатый характер, а сам глава может быть лишен полномочий сверху. Избрание главы местной администрации во многих регионах было недавно отменено вопреки протестам общественности.

Предусмотренная Конституцией Российской Федерации третья ветвь власти – судебная – публично не избирается. Не избираются и все остальные государственные органы, осуществляющие властные полномочия.

2. Спектр представляемых интересов в избираемых коллегиальных органах. Одной из задач свободных выборов является представление во властных коллегиальных органах (законодательных и представительных) максимально широкого спектра интересов граждан. Эту же задачу можно сформулировать как представление интересов меньшинства.

Российский закон предусматривает несколько ограничений, ущемляющих избирательные права путем искажения, а иногда и полного игнорирования представительства интересов.

Во-первых, избирательная система в узком смысле этого слова регулярно подстраивается под интересы администрации. Переход от смешанной системы к пропорциональной и обратно на федеральном уровне, переход к мажоритарной системе в Москве хорошо иллюстрирует этот факт.

Во-вторых, нарезка мажоритарных округов на последних федеральных выборах носила очевидно конъюнктурный характер.

Наконец, представляются тенденциозными внеконституционные ограничения пассивного избирательного права.

3. Сроки проведения выборов. Начало сентября – не просто неудобное время для проведения выборов. Это время существенно влияет на сам результат выборов и выбрано из конъюнктурных соображений.

4. Формирование и составы избирательных комиссий. Существующий порядок формирования избирательных комиссий гарантирует их зависимость от органов исполнительной власти. Требуется в определенной степени «автоматизировать» формирование комиссий.

Во-первых, следует запретить входить в комиссии государственным и муниципальным служащим или, по крайней мере, ограничить их присутствие там одним членом комиссии.

Во-вторых, следует изменить правила назначения председателя и секретаря, введя либо сопредседательство, либо ротацию в комиссиях среднего и высшего звена (выше участковых).

В-третьих, комиссии следует формировать автоматически из представителей участников выборов и гражданских добровольцев.

В-четвертых, следует вернуться к формированию участковых комиссий перед каждыми выборами.

5. Списки избирателей. Закон имеет существенные изъяны в части составления списков избирателей. Так, он допускает многократное голосование одного и того же избирателя, находящегося за рубежом или не имеющего постоянного места жительства на территории Российской Федерации. Также он ограничивает возможности голосования для избирателей, не имеющих возможности проголосовать на своем избирательном участке.

Следует уточнить положения пункта 17 статьи 17 Закона об основных гарантиях относительно внесения в список избирателей лиц по месту пребывания. При этом передача данных о внесении таких лиц в список избирателей должна осуществляться через ГАС «Выборы». Следует ограничить понятие «место временного пребывания» закрытым списком.

6. Открытость и гласность работы комиссий. Регламенты работы комиссий.

Во-первых, КоАП прямо не предусматривает ответственности за недопуск в помещение комиссий лиц, имеющих право там находиться.

Во-вторых, следует предоставить возможность назначения членом с совещательным голосом общественным объединениям, уставом которых предусмотрено наблюдение на выборах.

В-третьих, доступ к документам, получение их копий должны быть регламентированы законом. Особое внимание должно быть уделено соотношению положений об открытости и гласности работы комиссий и положений о конфиденциальности персональных данных.

7. Регистрация кандидатов.

а. Количество подписей, необходимое для регистрации на федеральном и региональном уровне, должно быть снижено в десятки раз.

б. Следует разрешить кандидатам и уполномоченным от партий осуществлять предварительную проверку подписей по базам ФМС России. Следует пересмотреть правила признания подписей недостоверными и недействительными.

с. Следует вернуть избирательный залог.

д. Недостатки в оформлении документов не должны быть основанием для отказов в регистрации.

8. Правила агитации и информирования. При регулировании агитации следует исходить из принципа, что не следует регулировать то, что нельзя проконтролировать. Кроме того, следует избавиться от неопределенностей в этих правилах, а также исключить наиболее одиозные положения.

а. Исключить или существенно изменить положения о запрете на нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, о запрете использования изображений лиц, не являющихся кандидатами, о запрете критики в телеэфире.

б. Уточнить положения, связанные с изготовлением аудиовизуальных материалов, предусмотрев необязательность наличия на них сведений об изготовителе при наличии таких сведений, поданных в комиссию. Исключить положение об обязательном предварительном уведомлении комиссий об организациях, предоставляющих услуги по изготовлению агитационных материалов.

с. Определить положения о встречах с избирателями, производящихся без звукоусиливающей аппаратуры, а также о встречах, производящихся в помещениях.

d. Вменить избирательным комиссиям в обязанность распространение информации обо всех кандидатах и избирательных объединениях заранее, за 10–7 дней до дня голосования.

9. Голосование и подсчет голосов.

a. Протоколы УИК не содержат важной информации о числе избирателей, внесенных в список дополнительно. В то же время они содержат избыточные строки «Число действительных бюллетеней» и «Число бюллетеней, извлеченных из стационарных ящиков». Увеличенные формы протоколов следует признать документом комиссии, который хранится вместе со вторым экземпляром протокола. Данные протокола о числе рассмотренных жалоб, а также о времени подписания протокола должны вводиться и отражаться в ГАС «Выборы».

b. Досрочное голосование надо либо отменять, либо его порядок надо доопределить. В заявлении на досрочное голосование надо указывать место работы. Следует также обязать комиссии, проводящие досрочное голосование, ежедневно обнародовать количество досрочно проголосовавших избирателей.

c. Распределение обязанностей между членами УИК должно производиться на основе жребия.

d. Должна быть прописана процедура приема обращений (заявлений, жалоб) граждан в избирательных комиссиях.

e. Нарушение правил и процедур подсчета голосов должно влечь за собой повторный подсчет в вышестоящей комиссии.

10. Подведение итогов голосования в комиссиях, в которых суммируются протоколы участковых комиссий и вводятся данные в ГАС «Выборы».

a. Подведение итогов в вышестоящих комиссиях (ст. 69 Закона об основных гарантиях) описано в Законе недостаточно определено. Порядок сдачи первых экземпляров протоколов, прилагаемых к нему документов, а также упаковок с остальной документацией должен быть прописан в Законе более четко. В частности, с целью строгого соблюдения последовательности действий можно ввести обходной лист сдачи избирательной документации. Также должны быть предусмотрены четкие процедуры при обнаружении в протоколах УИК недостатков или при возникновении сомнений в правильности составления протокола УИК.

b. Следует установить минимальный срок подведения итогов в вышестоящих комиссиях.