

О «дорожной карте» совершенствования избирательного законодательства

Международные организации, которые наблюдали за выборами в Российской Федерации, как правило, отмечают, что избирательное законодательство в целом соответствует международным избирательным стандартам либо, как выразилась миссия БДИПЧ ОБСЕ, обеспечивает приемлемые условия для проведения демократических выборов.

Экспертные дискуссии о путях возможного совершенствования избирательного законодательства обычно показывают существование целого спектра интересных, но нередко противоположных и даже взаимоисключающих предложений. В связи с этим, рассматривая этот вопрос, целесообразно было бы, обобщив все инициативы, выработать своего рода «дорожную карту». То есть выделить те предложения, которые уже сейчас однозначно поддерживаются экспертным сообществом и могут быть реализованы в кратчайшие сроки (это в основном технические изменения законодательства, направленные на детализацию отдельных избирательных процедур), и инициативы, не имеющие однозначной поддержки экспертного сообщества, требующие дополнительного обсуждения и поиска компромиссных решений.

Ко второй категории можно было бы отнести, например, проблему кодификации избирательного законодательства, активно обсуждаемую в течение последних нескольких лет. Идея кодификации вряд ли является в настоящее время наиболее актуальной, поскольку реальная угроза коллизий федеральных законов может произойти лишь на федеральных выборах – парламентских и президентских. С учетом достаточно частого внесения изменений в избирательное законодательство необходимо заблаговременно до начала федеральных кампаний проводить работу по анализу и устранению таких противоречий между Федеральным законом об основных гарантиях и специальными законами.

Вместе с тем нередко призывы некоторых экспертов к кодификации избирательного законодательства, по существу, скрывают за собой продвижение разработанного несколько лет назад группой экспертов проекта Избирательного кодекса, предполагающего, скорее, не кодификацию, а

существенное изменение законодательства, оценка которого экспертным сообществом далеко неоднозначна. Именно эти изменения, а не название избирательного закона должны стать предметом широкой дискуссии в обществе.

Важным направлением работы является выработка принципов разграничения полномочий по вертикали между органами публичной власти в регулировании вопросов выборов. В настоящее время в Федеральном законе об основных гарантиях недостаточно системно выражены те полномочия, которые предоставлены субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Например, в вопросе финансирования полностью отсутствует федеральное регулирование размеров избирательных фондов на региональных и муниципальных выборах, что создает ситуации, когда на выборах одного и того же уровня, проходящих в один день, размеры избирательных фондов в пересчете на одного избирателя различаются в десятки раз в разных регионах.

В данном вопросе на федеральном уровне необходимо установить минимальный и максимальный размеры, предоставив субъектам Федерации возможность регулирования в допустимых пределах. В то же время в ряде случаев можно было бы расширить полномочия субъектов Федерации, например, предоставив им возможность дополнить перечень субъектов, уполномоченных вносить кандидатуры в составы избирательных комиссий, или скорректировать трехдневный срок для представления списков наблюдателей в территориальную избирательную комиссию, поскольку где-то трехдневного срока может быть недостаточно для того, чтобы ТИК передали эти списки участковым комиссиям в силу их удаленности.

В настоящее время очевиден рост интереса структур гражданского общества к наблюдению за избирательным процессом, а также активность некоторых организаций по предложению своих кандидатов в состав избирательных комиссий. В связи с этим можно было бы предусмотреть обязательность назначения одного члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по предложению институтов гражданского общества: согласованному предложению общественной палаты субъекта Российской Федерации, совета по правам человека при губернаторе и уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации (в случае отсутствия такого института на региональном уровне полномочия могут быть реализованы федеральным институтом). Такой механизм позволил бы обеспечить представительство гражданского общества в избирательной комиссии, сделав максимально открытым процесс подбора кандидатуры и максимальный учет интересов всех структур гражданского общества, а также обеспечить внутренний общественный контроль за деятельностью избирательных органов.

Также можно было бы рассмотреть возможность назначения наблюдателей общественными объединениями, отвечающими определенным квалификационным требованиям (уставные цели, срок регистрации и т.п.).

В качестве альтернативного решения можно предложить предоставить такое право институту общественных палат, которые могли бы либо проводить отбор общественных организаций, уполномоченных назначать наблюдателей, на основе законодательных критериев, либо самостоятельно назначать их.

Что касается пятилетнего срока полномочий участковых избирательных комиссий, то оценить правильность этого решения можно на основе анализа изменений в составе участковых избирательных комиссий. В среднем, за неполный срок полномочий поменялось более трети членов УИК, нередко составы комиссий сменились полностью, а иногда и неоднократно. Сформировать устойчивый постоянный коллектив, действующий на общественных началах, который собирается не чаще раза в несколько лет, крайне сложно: люди меняют место жительства, работы и т.п. В целом нет мотива, который удерживал бы этот коллектив в течение пятилетнего срока. Таким образом, этот срок является скорее декларативным, чем реально действующим. При этом механизм замены членов УИК из резерва составов УИК требует дополнительной нагрузки на ТИК и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а проверка на отсутствие судимости проводится не непосредственно перед назначением, а перед включением в резерв составов, иногда теряя актуальность на момент назначения.

За такой срок полномочий нередко утрачивается связь члена комиссии с ее председателем, вышестоящей комиссией и субъектом предложения кандидатур, возникают ситуации, когда вывести члена комиссии невозможно ввиду отсутствия его заявления, а реально в работе комиссии он не участвует. При этом случаи применения нормы о признании члена комиссии решением суда систематически не выполняющим свои обязанности единичны из-за сложности процедуры и недостатка правовой грамотности участковых комиссий. Такие случаи не только снижают работоспособность комиссий, но и сводят на нет принцип партийного представительства в них, поскольку, как показывает практика, чаще всего утрачивают связь с комиссией именно члены, назначенные по предложениям оппозиционных политических партий.

Кроме того, следует отметить, что именно пятилетний срок полномочий породил очередную «серую» технологию сбора заведомо недействительных подписей избирателей членами участковых избирательных комиссий, что в ряде случаев влечет отказ в регистрации кандидатов, списков кандидатов. Формирование же составов УИК после завершения процесса сбора подписей исключило бы возможность применения указанной технологии.

Реализация программ обучения членов УИК и резерва составов УИК осложняется отсутствием в законодательстве положения, обязывающего работодателя предоставить возможность участия в них посредством предоставления дополнительного оплачиваемого отпуска на соответствующую

щий период, и невозможностью компенсации потери дохода в связи с участием в обучении избирательными комиссиями (сохранение средней заработной платы). В первую очередь это негативно сказывается на обучении членов комиссий, работающих в коммерческих организациях.

В связи с этим целесообразно вернуться к существовавшей ранее модели формирования комиссий для организации конкретных выборов в ходе избирательной кампании после завершения регистрации кандидатов. Кроме прочего, это позволит обеспечить более эффективное представительство политических партий, участвующих в конкретных выборах на конкретной территории, повысить заинтересованность членов комиссий в работе в их составе, стимулировать участие в работе комиссий представителей гражданского общества. При этом сам институт резерва составов следует сохранить, включая в него тех, кто работал в избирательных комиссиях, и предоставляя им приоритет при формировании комиссий на следующих выборах.

Необходимо упростить требования закона, касающиеся работы участковых избирательных комиссий, существенным образом упростить документооборот участковых комиссий. Нередко составление и заполнение различных отчетных документов, носящих формальный характер и не влияющих на организацию голосования, существенным образом осложняет работу комиссии, отвлекает ее членов от непосредственной организации процесса. При этом иногда смысл документа остается непонятным даже для членов УИК.

В том числе и с этой точки зрения, необходимо развивать все, что касается автоматизации работы комиссий всех уровней, включая внедрение QR-кода, автоматизации ввода данных протоколов в ГАС «Выборы», проверку контрольных и логических соотношений и т.п.

Следует подумать и о необходимости внедрения электронного документооборота между кандидатами, политическими партиями и избирательными комиссиями. В избирательном процессе такая система особенно актуальна в связи с необходимостью оперативного обмена документами. Это касается и возможности представления агитационных материалов, заявлений, обращений и жалоб, а также получения документов от избирательных комиссий и судов. Можно было бы проработать несколько возможных путей такой связи: использование портала государственных услуг, создание личного кабинета кандидата, партии – либо, как минимум, внедрить практику направления документов по электронной почте при условии подтверждения адреса соответствующим заявлением в комиссию. При этом минимальный шаг – предусмотреть обязанность участников избирательного процесса сообщать о таком адресе в комиссию, подтверждая его в качестве официального для обмена документами с комиссией.

Обращает на себя внимание тот факт, что в результате изменений, внесенных в законодательство перед федеральными выборами, появились

три принципиально разных порядка назначения и подтверждения полномочий трех основных субъектов, имеющих право присутствовать в помещении для голосования (член комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатель, представитель средства массовой информации). При этом значительное количество конфликтных ситуаций возникает из-за того, что и члены комиссий, и сами присутствующие нечетко понимают свой правовой статус, не знают, какие документы, в какую комиссию и в какой срок должны быть представлены для его подтверждения. Необходимо максимально синхронизировать этот процесс, т.е. оставив три статуса, устранить различия в порядке их назначения.

Наконец, необходимо исключить «мертвые» нормы, которые никогда не украшают законодательство. Очевидно, что таковым является новый порядок удаления наблюдателей, отстранения от работы в комиссии ее членов. И дело не только в политическом запрете, который был установлен ЦИК России, но и главным образом в том, что процессуальное законодательство на сегодняшний день не обеспечивает реализацию этой нормы: Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает, что основанием является решение суда, а Кодекс административного судопроизводства не предусматривает не только порядка рассмотрения соответствующего заявления, но и самой возможности обращения с таким заявлением и возбуждения административного дела. Этот очевидный правовой пробел следует устранить.

При этом необходимо на основе изучения нашей практики, зарубежного опыта и экспертного обсуждения выработать механизмы, позволяющие исключить злоупотребления как со стороны избирательных комиссий, так и со стороны наблюдателей и гарантировать нормальный ход голосования. Это возможно либо посредством внесения изменений в процессуальное законодательство, либо посредством отказа от судебного порядка удаления, например, с предоставлением соответствующих полномочий вышестоящей избирательной комиссии по обращению участковой, хотя в большинстве государств такие решения принимаются участковыми избирательными комиссиями самостоятельно, а в некоторых странах – единолично председателями комиссий. В любом случае сложившаяся сегодня ситуация в этом вопросе должна быть исправлена.